

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



LIBRARY

L'Europe à l'heure des choix, C. COVA. — Cacao : à la recherche d'un quatrième accord international, F.J. van HOEK. — Le budget 1985, son environnement politique et financier, son rejet et son établissement ; la deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires, 11^e chronique annuelle, D. STRASSER. — La concurrence entre les bases légales des actes communautaires, R. MILAS.

N° 289 JUILLET-AOÛT 1985

DROIT SOCIAL

DECEMBRE 1984
NUMÉRO SPÉCIAL

Direction :
Jean-Jacques Dupeyroux

Les salaires

Observations sur l'évolution des politiques de rémunération, par Raymond SOUBIE

•

La négociation sur les salaires : problèmes juridiques, par Jean PELISSIER, professeur de droit du travail à l'université Jean Moulin (Lyon III)

Développement de la jurisprudence condamnant l'indexation des salaires, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

La réduction du salaire, par Bernard TEYSSIÉ, professeur à la faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier

•

Les salaires d'inactivité, par Jean SAVATIER, professeur à la faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers

Les limites de la notion de salaire : œuvres sociales et cotisations sociales, par Pierre VELLIEUX, président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Interventions de Jean SAVATIER, et de Maurice COHEN, rédacteur en chef de la R.P.D.S.

•

Egalité professionnelle, principes et pratiques, par Jacqueline LAUFER, professeur au Centre d'Enseignement supérieur des Affaires (HEC, ISA, CFC)

•

L'évolution du salaire horaire minimum et des salaires horaires moyens ouvriers depuis 1950, par Evelyne BUGHIN et Jean-François PAYEN, Service des Etudes et de la Statistique du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle

L'indexation des salaires remise en cause ? par Laurent VASSILLE, chargé de mission au Centre d'étude des revenus et des coûts

DROIT SOCIAL

5, rue Soufflot - 75005 PARIS



sommaire

problèmes du jour

- 365 L'Europe à l'heure des choix, par Colette COVA
- 367 Cacao : à la recherche d'un quatrième accord international, par F.J. van HOEK, Directeur à la direction générale du développement de la Commission des Communautés européennes

l'économie et le social dans le marché commun

- 372 Le budget 1985, son environnement politique et financier, son rejet et son établissement ; la deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires, 11^e chronique annuelle de Daniel STRASSER, Directeur général des budgets de la Commission des Communautés européennes

problèmes juridiques et institutionnels

- 445 La concurrence entre les bases légales des actes communautaires, par René MILAS

actualités et documents

- 449 Communautés européennes



REVUE DU
**MARCHÉ
COMMUN**

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

Comité de rédaction

Pierre ACHARD
Jean-Pierre BRUNET
Jean-François DENIAU
Jean DROMER
Pierre DROUIN
Mme Edmond EPSTEIN
Jacques EPSTEIN
Pierre ESTEVA
Renaud de la GENIERE
Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY
Pierre MASSE
Jacques MAYOUX
François-Xavier ORTOLI
Paul REUTER
Jacques TESSIER
Robert TOULEMON
Daniel VIGNES
Jean WAHL
Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

BULLETIN D'ABONNEMENT A
LA
REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- ☐ France : 516,35 + TVA 4 % 20,65 = 537 F (*)
☐ Étranger : 572 F

Ci-joint la somme de.....

- ☐ Par chèque bancaire à l'ordre des
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 634.10.30

(*) Tarif au 1.05.1985.

L'EUROPE À L'HEURE DES CHOIX

Colette COVA

Comment modifier le Traité de Rome, élaboré en 1957 pour une Communauté à 6 et qui n'est donc plus adapté aux exigences politiques, économiques et sociales des années 80 ? Telle était la question posée aux chefs d'Etat et de gouvernement de la CEE au sommet européen de Milan les 28 et 29 juin. Il est clair en effet que l'Europe qui comptera douze membres dans quelques mois, est condamnée à la paralysie totale, si ses structures actuelles sont maintenues. L'affaire du veto allemand sur les prix des céréales l'a encore illustré récemment de façon éclatante. Pour aller rapidement de l'avant une première nécessité s'impose donc : modifier le processus même de décision communautaire, en limitant au maximum le droit de veto, c'est-à-dire la possibilité pour un pays de refuser le vote à la majorité sur n'importe quel dossier qu'il estime contraire « à ses intérêts nationaux ». Mais si sur le fond, les Dix étaient d'accord, les méthodes pour y parvenir différaient très nettement.

Pour les uns, un nouveau Traité d'union européenne s'impose, pour les autres une simple modification des règles du Traité actuel est suffisante. Faute de consensus, une fois de plus à Milan, rien d'immédiat n'a pu être décidé. Tout dépendra des résultats de la Conférence intergouvernementale, dont la convocation a été décidée par un vote à la majorité simple. En revanche, trois Etats membres — le Royaume-Uni, la Grèce et le Danemark s'y sont opposés, ce qui ne signifie nullement que ces 3 pays vont pratiquer la politique de la chaise vide. Mais ; compte tenu de cette opposition, il est peu probable que la conférence intergouvernementale aboutisse à des modifications profondes.

Bref, l'Européen moyen aura une fois de plus l'impression que les vraies décisions ont été reportées à plus tard. Ce n'est cependant pas l'avis du Président français, François Mitterrand qui a estimé à l'issue du Sommet que « cette fois-ci, on sait où l'on en est, qui veut l'Europe et qui ne la veut pas. Une étape douloureuse, mais nécessaire ».

Une conférence mal partie ?

La conférence intergouvernementale aura pour mission d'élaborer « un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune sur la base des projets franco-allemand et britannique ainsi que les modifications du traité nécessaires à la mise en œuvre des adaptations institutionnelles en ce qui concerne le processus de décision du Conseil, le pouvoir d'exécution de la Commission et les pouvoirs du Parlement européen, y compris l'extension à de nouveaux champs d'activité ». Un bien lourd programme avec un inconvénient majeur, souligné sans complaisance par Mme Thatcher : si une conférence intergouvernementale peut être convoquée, selon l'article 236 du Traité par un vote à la majorité simple, en revanche les modifications en question nécessitent un accord à l'unanimité.

Or, il paraît illusoire de croire que d'ici le Sommet de Luxembourg les 3 et 4 décembre, les 3 pays récalcitrants se laisseront convaincre du bien-fondé d'une Union européenne. De plus en plus, l'ombre d'une Europe à deux vitesses se profile, une perspective qui n'inquiète pas certains Etats membres, la France en particulier : « si la marche vers l'Europe politique n'intéresse



pas tous les Douze, seuls les intéressés y participeront », a expliqué le chef de l'Etat français en précisant que « l'Europe à géométrie variable existe déjà avec des projets comme Airbus ou Euréka ».

Ce scénario a en tout cas l'appui du Parlement européen. M. Altiero Spinelli, le père du projet de Traité d'Union européenne adopté par l'Assemblée de Strasbourg en février 1984, l'a clairement dit : « si les Anglais et autres récalcitrants ne veulent pas du Traité d'Union européenne, il faut l'adopter sans eux ». Une hypothèse qui fait frémir M. Jacques Delors le Président de la Commission européenne, bien qu'il refuse pour l'instant de dénoncer clairement cette argumentation : « Inutile de programmer le pire » a-t-il expliqué. Moins de Communauté pour plus d'Europe, le dilemme et de toute façon douloureux.

Dans ces conditions, la décision de convoquer une Conférence intergouvernementale, qui risque de consacrer une rupture entre les Dix — 7 contre 3 — a-t-elle été une bonne idée ? Les Dix n'auraient-ils pu se contenter d'une simple amélioration du processus de décision, comme Londres le proposait, chapitre autour duquel on aurait sans doute trouvé une entente et pu ainsi parer au plus pressé, à savoir faire fonctionner efficacement une Communauté à Douze ? Mais les « maximalistes » européens ont sans doute craint que dans ce cas une réforme du Traité ne soit à jamais enterrée. Mme Thatcher qui pour une fois a voulu faire preuve d'euro-péanisme est rentrée déçue.

Reste maintenant à mettre en œuvre la Conférence intergouvernementale, un travail difficile pour la présidence luxembourgeoise : trois sessions des ministres des affaires étrangères dans ce cadre sont prévues et ensuite rendez-vous en décembre dans la capitale grand-ducale pour un compte rendu.

Euréka sur la rampe de lancement

La querelle institutionnelle à Milan a presque éclipsé l'accord des Dix sur l'Europe technologique. Le Conseil européen a approuvé les deux initiatives sur la table, c'est-à-dire « le projet français Euréka visant à créer une Europe de la technologie ainsi que les propositions constructives de la Commission qui vont dans le même sens ». Il est clair que les Dix n'ont pas voulu entrer dans des considérations stériles de prééminence de l'un ou l'autre projet, les menus proposés étant d'ailleurs plus ou moins identiques. Peut-on accuser la Commission de vouloir récupérer Euréka ? En fait, il est plus juste de

souligner que l'exécutif bruxellois veut se présenter comme le garant des intérêts communautaires et offrir aux petits pays (Belgique, Luxembourg, Grèce, Irlande voire demain Portugal et Espagne) une protection communautaire.

Dans ce sens Euréka et le projet de la Commission sont plutôt complémentaires, le second se proposant de créer un soubassement à l'Europe technologique en termes de recherche, de valorisation, d'information et surtout de financement.

La coopération européenne technologique va-t-elle donc enfin voir le jour ? Le retard de la Communauté dans ce domaine sur les Etats-Unis et le Japon est en grande partie imputable à un manque de coordination entre les Etats membres de la CEE, qui fait que les mêmes projets de recherche sont menés parallèlement en France, en Allemagne ou au Royaume-Uni, d'où un gaspillage de temps et d'argent.

L'Europe technologique a donc bénéficié à Milan d'un indiscutable consensus politique. Il reste à savoir si elle saura échapper aux pièges de la bureaucratisation, du nationalisme d'Etat ou d'entreprise et surtout de l'étriquette budgétaire.

Dès juillet, les ministres de la recherche de la CEE mais aussi ceux d'Autriche, de Suisse, de Norvège et de Suède se sont réunis à Paris pour faire avancer le projet.

Un grand marché en 1992

La réussite de l'Europe technologique dépend aussi de la capacité des Dix de créer un marché unique à l'intérieur de la CEE. Un marché qui représentera 320 millions de consommateurs ! Les Dix l'ont bien compris et ont approuvé les propositions de Jacques Delors qui prévoient la réalisation de cet espace européen pour 1992. Ils ont demandé des progrès rapides selon un calendrier précis dans 5 domaines : suppression des entraves physiques aux échanges de marchandises, élimination des entraves techniques avec notamment l'adoption pour les nouvelles technologies de normes communes, libéralisation des services, liberté d'établissement pour les professions, libéralisation des mouvements de capitaux. Enfin, les ministres des finances étudieront les moyens de rapprocher les législations nationales en matière de fiscalité indirecte.

Le programme de travail du Luxembourg, qui assure la présidence des travaux des Dix jusqu'à la fin de l'année est particulièrement chargé...

CACAO : A LA RECHERCHE D'UN QUATRIÈME ACCORD INTERNATIONAL

F.J. van HOEK ⁽¹⁾,

*Directeur à la Direction Générale
du Développement de la Commission
des Communautés Européennes*

Février 1986, le dernier acte de la « Conférence des Nations Unies sur le Cacao, 1984 » se jouera sur les bords du Léman.

Le marché, c'est-à-dire les opérateurs, acheteurs et vendeurs, seront sans doute très attentifs aux résultats de cette négociation. En effet, soit un consensus suffisamment large se dégage sur la très sensible question du niveau des prix et le quatrième accord international succède, dès le 1^{er} octobre 1986, au troisième accord qui arrivera définitivement à expiration le 30 septembre, soit, à défaut d'un nouvel accord, il serait procédé à la liquidation de l'accord de 1980 et de son stock de 100.000 tonnes, qui perdrait alors son qualificatif de régulateur. 100 000 tonnes venant s'ajouter à deux années consécutives de récolte abondante, en l'absence de tout mécanisme de stabilisation, accélèreraient dans des proportions imprévisibles l'effet dépressif sur les prix.

La perturbation du marché, les irrégularités excessives incontrôlables, c'est par excellence l'antithèse de l'effet recherché par les négociateurs d'un accord international de stabilisation des prix du cacao. Reste à définir ce qu'est la stabilisation d'un marché doté d'une dynamique qui lui est propre. Faute de définition satisfaisante, contentons-nous d'apprécier les conséquences d'une instabilité excessive des prix en fonction des perturbations qu'elles peuvent entraîner sur la situation des principaux acteurs du monde du Cacao. Et pour commencer, qui sont-ils ? Qui sont les producteurs ? Les utilisateurs ? Comment se comporte le marché ? Un accord de stabilisation a-t-il une signification même lointaine pour le planteur de cacao ou le consommateur de chocolat ? Dans une première partie, nous explorerons les principales caractéristiques du marché du cacao.

L'exploration du passé révèle une étonnante constance dans les obstacles rencontrés et la manière de les surmonter. Dans une deuxième partie, nous nous attacherons à dégager ce que, trente années de dialogue et trois accords peuvent révéler, lorsqu'il s'agit d'apprécier l'enjeu de la partie finale qui doit se jouer à Genève.

Chaque négociation se déroule dans un nouveau contexte, fait face à de nombreux problèmes, reçoit l'empreinte des individus qui la conduisent. Jamais auparavant, dans le cadre de la coopération internationale en matière de cacao, l'opposition de certains consommateurs à un mécanisme de stabilisation fondé sur des contingents d'exportation, n'avait été aussi vive, pourquoi ? Jamais non plus, comme depuis le début de la négociation en cours, la dénomination en dollar des prix de la fourchette et l'effet des fluctuations de taux de change sur les efforts de stabilisation entrepris au sein d'un accord, n'avait été l'objet d'une attention si soutenue, de débats si passionnés. C'est à la lumière de ces éléments nouveaux que, dans une troisième partie nous envisageons les progrès accomplis dans la négociation entamée en mai 1983 à Genève.

Le marché du cacao

A bien des égards, le produit cacao s'apparente au café. Tous deux poussent exclusivement en zone tropicale, dans des pays en voie de développement qui exportent la majorité de leur récolte à l'état brut (2). Le ca-

(1) L'auteur tient à remercier M. Franco NICORA ainsi que tout spécialement Mme Agnès HUBERT pour leur précieuse contribution à cette « recherche d'un quatrième accord international sur le cacao ». Les opinions émises dans cet article n'engagent que son auteur.

(2) Les exportations de fèves représentent encore 80 % des exportations des producteurs africains mais moins de 50 % des exportations brésiliennes.



caoyer comme le caféier a une période de maturation de 3 à 5 ans, puis continue à produire sur une échelle commerciale pendant plusieurs décennies. La comparaison s'arrête là : contrairement au café, le cacao est un produit homogène. Il n'en existe qu'une qualité avec une variante mineure, le cacao fin. Son processus de transformation avant mise à la consommation est, par ailleurs, plus élaboré et requiert l'adjonction de matières premières complémentaires. Enfin, différence de taille, le marché du cacao est étroit géographiquement, économiquement voire financièrement.

Marché vif pour produit volatil

Le produit est volatil disent volontiers les professionnels, qualifiant par une litote l'interrogation permanente qui habite le marché. A peine se dégage une tendance à la lecture des mouvements de prix sur le marché à terme, qu'elle est remise en question par la publication du bulletin de tel grand courtier londonien, la déclaration de tel Ministre, ou simplement un changement de lune.

Règne de la rumeur, marché de concierges, au-delà de la dépendance d'une production agricole vis-à-vis des aléas climatiques, la vivacité du marché s'explique notamment par sa taille.

« Le cacao, c'est le monde du concentré » affirment les auteurs du premier « commodities Yearbook » à la française (3). Effectivement, le marché est ramassé.

Côté production...

Cinq pays, presque six si l'on inclut, d'ores et déjà, la Malaisie, dont la production est en croissance exponentielle, assurent plus de 80 % de la production. Quatre d'entre eux sont en Afrique de l'ouest (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigéria, Cameroun). Le 5^e des grands : le Brésil. Leur dépendance vis-à-vis des recettes d'exportation qu'ils tirent de ce produit varient de 48 % pour le Ghana à moins d'1 % pour la Malaisie. Les récoltes de deux pays seulement — Côte d'Ivoire (4) et Brésil — ont représenté 50 % de la production mondiale en 1984/85 (respectivement 525 000 t et 395 000 t sur une prévision de production totale de 1 798 000 t) (5).

...et consommation

La consommation de même est concentrée en Europe (la CEE à 12 réalisera en 1984/85 plus de 35 % des broyages), aux Etats Unis (11 %) et de manière croissante en Europe de l'Est (URSS : 9 %). Elle occupe un petit nombre de négociants : deux grands négociants britanniques assurent actuellement la moitié du commerce mondial. L'industrie, quant à elle, voit son processus de concentration s'accélérer à chaque augmentation brutale des prix (la dernière date de 1976-77). Actuellement, une demi douzaine de sociétés multinationales (Nestlé, Mars, General Food, Hershey, Cadbury-Schweppes et Rowntree) occupent une position clé dans l'industrie chocolatière mondiale.

Pour quelques milliards de moins

La récolte mondiale a oscillé ces dernières années entre 1 346 000 t en 1976-77 et 1 798 000 t prévus en 1984-85. En termes de valeur, une récolte moyenne

(1 500 000 t) au prix de l'année 1983/84 (109 cts/lb) représente environ 3,6 milliards de dollars, soit moins d'un tiers de la valeur de la récolte annuelle de café.

Un volume et une valeur modestes pour une marchandise cotée à terme, une production et une consommation concentrées géographiquement et financièrement, des stocks peu importants (les stocks de début de campagne représentent généralement moins du tiers de la récolte annuelle), tous les ingrédients sont réunis pour que le marché réagisse au quart de tour, à la moindre rumeur. L'instabilité des prix le caractérise.

Premiers débats, premiers efforts, premiers accords

Produit au sud, consommé au nord, marchandise sujette à des sautes d'humeur trouvant leur origine à court terme dans les caprices de la météorologie. Matière première soumise à une demande caractérisée par une très faible élasticité de prix, le cacao réunissait en 1976 toutes les conditions d'éligibilité au Programme Intégré de la CNUCED. C'est effectivement l'un des 18 produits de base qui y sont inscrits. Dans la pratique, les résultats de la 4^e CNUCED n'ont toutefois représenté que l'appui formel à une coopération existante.

18 ans de répétition générale

En effet, le 1^{er} accord international était entré en vigueur en 1972, à l'issue de 18 ans de négociations. Certains des épisodes de ces 18 années éclairent le présent d'une étrange lumière. Ainsi :

Premier tableau : en moins d'un an, entre 1953 et 1954, les prix du cacao ont augmenté de plus de 50 %, forçant à la faillite nombre de petits chocolatiers belges et suisses. Ces deux gouvernements, soutenus par la France, réclament les premiers un accord de stabilisation. Ceci conduit à la création en 1956 du groupe d'étude cacao constitué au sein de la FAO.

Deuxième tableau : la première conférence des Nations-Unies sur le cacao est convoquée pour septembre 1963, les prix ont sérieusement baissé depuis les cours élevés enregistrés au moment de la Guerre de Corée. La tension monte chez les producteurs qui, dès 1961, se sont unis au sein de l'Alliance des pays producteurs.

Les prix, déjà les prix...

Troisième tableau : la « Conférence des Nations Unies sur le Cacao, 1963 » a échoué sur la question des prix. Les producteurs parlent d'enrayer la détérioration de leurs termes de l'échange et proposent un prix minimum de 31,5 cents/lb. Le marché est à 25 cents/lb et les consommateurs, craignant que des prix trop élevés encouragent une production excédentaire, proposent 18 cents/lb.

...et les retraits du marché

Nous sommes en mars 1965. Les prix sont tombés à 17 cts/lb et les producteurs réunis au sein de l'Alliance décident d'agir unilatéralement en retirant du marché des quantités de cacao excédentaires. Cette action devra être abandonnée au bout de quelques mois. La solidarité entre producteurs n'a pas résisté aux difficultés économiques (balance de paiements) et physiques (manque de facilités de stockage).

(3) Les marchés mondiaux en 1984/85, Ph. Chalmers, J.L. Gombaud, Ed. Economica.

(4) La Côte d'Ivoire a ravi au Ghana la place de premier producteur mondial en 1977-78.

(5) Source : Bulletin trimestriel de statistiques du Cacao de l'ICCO - juin 1985.

Une conférence ... la deuxième déjà

Quatrième tableau : les prix continuent à s'effondrer. En juin 1965, ils atteignent 12 cents/lb et sous l'impulsion de son premier secrétaire général, Raul Prebisch, la CNUCED prépare, puis convoque, en mai 1966, une deuxième conférence Cacao. Elle s'achèvera également sur un constat de désaccord sur le niveau du prix minimum.

Des consultations bilatérales sont alors organisées entre le Ghana et les Etats-Unis, respectivement le plus grand producteur et le plus grand consommateur d'alors. Ces consultations déboucheront sur une reprise éphémère de la conférence en 1967. Les prix remontent graduellement et l'intérêt des producteurs pour un accord s'estompe momentanément.

Lever de rideau ... un grand absent

Septembre 1972, le premier accord international sur le Cacao est conclu en une seule session, il sera suivi d'un deuxième accord, conclu en 1975, puis de l'accord de 1980, qui vient d'être prorogé pour une nouvelle année.

L'accord de 1972 reposait sur un double mécanisme de stabilisation : contingents et stock régulateur. Le prix minimum était fixé à 23 cents/lb. Première ombre au tableau, alors que l'on célébrait le couronnement de 18 années d'efforts, les Etats-Unis confirmaient ne pouvoir accepter un prix supérieur à 20 cents. Participants actifs dans toutes les négociations jusqu'à 1980, ils n'ont jamais adhéré à un accord cacao.

Cette absence, ajoutée en 1980 à celle de la Côte d'Ivoire, a singulièrement compliqué la tâche des négociateurs d'un quatrième accord international.

Le temps des Accords

Avec le premier accord qui entre en vigueur en juin 1973, sont créés l'Organisation Internationale (ICCO) et le Conseil de l'Accord. Dès la première année toutefois, l'un comme l'autre seront neutralisés du fait de l'inadéquation de la fourchette de prix négociée (prix minimum : 23 cents/lb, maximum : 32 cents/lb) aux prix du marché (le prix moyen de l'année cacaoyère 1972/73 est de 46 cents/lb, il sera l'année suivante de 66 cents/lb), de la rigidité de l'accord qui ne comporte pas de clause opérationnelle de révision des prix et de l'inadaptation des mécanismes à la situation puisque ni les contingents, ni un stock régulateur vide ne peuvent être utiles à la défense d'un prix maximum.

2 + 1 + 2

Se succèdent deux années de déficit, une année de léger excédent (1974/75) puis deux nouvelles années de déficit de 1975 à 1977... y a-t-il une logique des cycles ?

Entretemps, le prélèvement institué par l'accord a servi à alimenter les caisses du stock régulateur, et on négocie l'accord de 1975 au cours de l'année de fléchissement des prix. Les producteurs demandent à ce que le prix minimum soit fixé sur la base de la moyenne des trois années précédentes, les consommateurs s'y opposent, ces trois années ne correspondent pas à une période « normale ».

Les Etats-Unis qui participent activement à la négociation de 1975, n'adhéreront pas à l'accord. Leur proposition de supprimer les contingents d'exportation pour ne conserver qu'un seul mécanisme, le Stock Régulateur, n'est pas retenu cette fois-ci.

Accord de 1975 et puis...

Le deuxième accord international entre en vigueur, pour 3 ans, le 30 septembre 1976, il sera prorogé jusqu'au 30 mars 1980. Objectif : défendre une fourchette de 39 - 55 cents/lb, alors que les prix du marché entament leur plus forte envolée jamais connue.

Au cours de la négociation, la répartition, entre producteurs, de contingents qui n'entreront jamais en vigueur, donne lieu à des combats mémorables. La production ivoirienne a entamé sa forte expansion et ce pays revendique une part en rapport avec ses projets.

Les Etats-Unis, quant à eux, font savoir, dès 1978, à quelles conditions ils participeront à un prochain accord : il devra comporter un stock régulateur comme mécanisme unique et une clause d'ajustement automatique des prix. Les contours de l'accord de 1980 sont tracés, la négociation n'en sera pas moins truffée de rebondissements. Ainsi en décembre 1979, devant la perspective d'un échec de la négociation, et pour contrecarrer la baisse régulière des prix, les producteurs, réunis au sein du groupe d'Abidjan, décident d'une politique coordonnée de refus de vente en-deçà d'un prix de 150 cents. Le marché est alors à 145 cents, mais il s'effondre.

Entre décembre 1979 et mars 1980, la Côte d'Ivoire retirera du marché plus de 100 000 t soit le tiers de sa production annuelle. Ces efforts n'auront pas les effets escomptés du fait de ventes accrues d'autres grands producteurs. Une nouvelle fois, la solidarité du groupe avait été mise à l'épreuve.

...1980, l'accord de tous les malheurs

Un stock régulateur d'une capacité de 250 000 t qui aura épuisé ses fonds après avoir stocké 100 000 t sans réussir à enrayer la chute des prix, après trois années de récoltes abondantes et d'excédents qui se renouvelleront pendant deux années encore. Une fourchette de prix fixée en dollar de 1980, qui dès 1982 aura doublé dans les monnaies des principaux consommateurs.

Une participation à l'accord tombée à 59 % des exportateurs et 61 % des importateurs.

Un mécanisme d'ajustement des prix insuffisant par rapport à la réalité du marché.

L'accord qui vient d'être prorogé pour une nouvelle année n'a, pas plus que ses prédécesseurs, rempli les objectifs de stabilisation des prix qui lui avaient été assignés. L'expérience acquise entre 1981 et 1985 a fait partie intégrante de la négociation d'un quatrième accord international.

Un nouveau départ, des idées nouvelles

La préparation de la négociation qui devrait s'achever en février 1986, a débuté au sein d'un comité préparatoire réuni à Londres à partir d'octobre 1983.

Les uns et les autres

Les acteurs ne sont plus tout à fait les mêmes que lors des négociations précédentes :

Côté consommateurs, les Etats-Unis s'effacent, laissant la CEE et ses Etats membres sous le feu des projecteurs.



Parmi les producteurs la Côte d'Ivoire, dès les travaux préparatoires, s'impose comme partenaire qui compte, alors que les représentants de la Malaisie restent étonnamment discrets, voire même absents.

Prix interdits

Les enseignements à tirer des accords précédents voire des autres accords de produits sont nombreux. Ainsi que le mettra clairement en évidence le secrétariat de l'ICCO (6) à l'occasion de la récente évaluation des accords par la Commission des produits de base de la CNUCED réunie en mai 1985 à Genève, les accords précédents ont pêché par la rigidité de leurs dispositions relatives à l'ajustement des prix : « les clauses de révision des prix ne prévoyaient pas suffisamment la possibilité que les intérêts des membres ne coïncident pas à propos du niveau de la fourchette des prix. L'absence d'une formule de révision des prix acceptable a empêché de rendre crédible le rôle de l'accord en matière de prix ».

De même, la fermeté du dollar est mentionnée comme ayant empêché un accroissement de la consommation.

Et pourtant, de par la volonté des producteurs et de certains consommateurs, les questions relatives aux prix sont réservées à une phase ultérieure : dégageons tout d'abord un accord sur les mécanismes de stabilisation.

Des mesures de gestion de l'offre

Le principe du stock régulateur, mécanisme principal de la stabilisation des prix ne fut jamais, en tant que tel, remis en cause. En revanche, les débats sur son niveau et surtout sur son financement (augmentation du prélèvement, utilisation de prêts commerciaux assortis de garanties gouvernementales, contribution nationales) firent très tôt apparaître que peu de gouvernements étaient prêts à s'engager financièrement dans un nouvel accord.

Parlons quotas

La conviction qu'il était nécessaire de prévoir des mesures complémentaires s'en trouva renforcée. Pour les producteurs et certains consommateurs, l'échec de l'accord de 1980 provenait du fait qu'aucune mesure de gestion de l'offre n'était venue épauler un stock régulateur, à court de ressources. Dès l'ouverture des négociations, les producteurs, manifestement influencés par le succès de l'accord café, présentèrent une proposition de mécanisme complémentaire fondé sur des contingents d'exportation. L'idée, sinon ses modalités d'application, trouva le soutien de nombreuses délégations dans les rangs des consommateurs. La CEE dut convaincre ses partenaires que le cacao ce n'était pas du café : d'une part le produit se conserve moins bien sur les lieux de production, d'autre part le succès de l'accord café est dû à la participation de la très grande majorité des producteurs et des consommateurs. La discrétion des Etats-Unis et de la Malaisie introduisait inévitablement la menace d'apparition d'un marché parallèle, sur lequel les excédents seraient écoulés à des prix faussant la concurrence.

Avant même l'ouverture de la première conférence de négociation qui eut lieu du 7 au 25 mai 1984 à Genève, il était devenu évident, qu'un accord comportant des contingents ne pourrait voir le jour à moins d'une participation quasi universelle. Etant donné la position de principe des Etats-Unis, il restait à trouver autre chose.

Les retraits du marché

Cette autre chose fut proposée par la Commission au Conseil dès le mois d'avril 1984 comme une alternative au contingentement. L'idée de base était la suivante : une fois les ressources financières du stock régulateur quasiment épuisées, à condition que le prix se trouve à un niveau justifiant une intervention, le Conseil de l'ICCO aurait la possibilité de déclencher un retrait de 25 à 30 000 t, réparti entre exportateurs au prorata de leur part respective dans les exportations des 3 années précédentes. Le retrait restant la propriété des producteurs serait contrôlé et géré par le directeur du stock régulateur. En fonction de son effet sur le marché et du comportement des différents indicateurs, le Conseil aurait la possibilité de renouveler cette opération par tranches successives à l'intérieur d'une limite globale située entre 100 et 150 000 t. L'avantage du système était évident, on restreignait l'offre tout en évitant les risques d'un marché parallèle.

Une maturation lente

L'idée était simple. Elle n'était pas totalement neuve : stocks nationaux coordonnés, dépôts spéciaux, action unilatérale de producteurs coordonnée internationalement, les références de système comparables abondent.

En dépit d'un accueil rapidement favorable et constructif des représentants de l'industrie européenne, l'adhésion de l'ensemble de la Communauté au principe de ce nouveau mécanisme ne fut acquise que très lentement.

Au point que, parmi les autres consommateurs, voire les producteurs, l'absence d'une position officielle suffisamment précise de la Communauté, a logiquement rendu sa proposition suspecte.

Tactique ou position de fond ?

En dépit de ces atermoiements, il était enfin devenu clair, puisqu'il existait une alternative, que jamais la CEE ne se rallierait à la proposition commune des producteurs sur les contingents d'exportation. Pour certains pays, l'idée n'était pas neuve : la Côte d'Ivoire, par exemple, ne pouvait-elle y voir la formalisation, dans un cadre de coopération internationale, d'une action unilatérale dont, elle-même, avait eu l'initiative en 1980, au sein du groupe d'Abidjan ? Quel grand pays producteur n'avait d'ailleurs pas, à un moment ou un autre, tenté de jouer sur le levier de l'offre pour influencer les prix ? Restait bien sûr à définir le mode d'emploi du mécanisme : qui assumerait la charge du stockage ? de la rotation ? où seraient stockées les quantités retirées ? Comment seraient-elles remises sur le marché ? etc. Ce n'est qu'en février 1985 que la totalité des modalités du mécanisme de retrait fit l'objet d'une proposition très précise de la Communauté (7), après que le dialogue sur ce système ait enfin été noué avec les producteurs à la fin du mois de janvier.

C'est chose certaine, le mécanisme de retrait sera le mécanisme complémentaire de stabilisation du nouvel accord. Une seule question reste à trancher en février 1986 : à quel niveau sera fixé le plafond ?

(6) Fonctionnement des accords de 1972, 1975 et 1980 sur la cacao - déc. 1984.

(7) Document de la CNUCED (TD/Cocoa/7EXCG/CRP3).

Monnaie de référence : la mariée était trop belle

La fourchette de prix du troisième accord international fut négociée en novembre 1980 : le dollar est alors au plus bas, il s'échange à 4,4 Francs Français ; 1,9 Deutsche Mark ; 2,08 Florins ou 2,3 £ sterling.

En 1984, le dollar a franchi la barre de 10 FF, des 3 DM... les prix d'intervention de la fourchette représentent, pour l'importateur européen, plus du double des prix qui ont été jugés acceptables en 1980.

L'accord, bien sûr, a prévu que des fluctuations excessives des taux de change puissent avoir de « sérieuses conséquences sur les dispositions concernant les prix ». L'article qui prévoit dans un tel cas une réunion du Conseil est toutefois rédigé en termes si vagues qu'il ne peut être appliqué et le Conseil de l'organisation s'avère incapable d'examiner sans parti pris les répercussions de la fermeté soutenue du dollar.

Dans ces conditions, les problèmes de la monnaie de référence et de l'adaptation automatique de la fourchette aux fluctuations monétaires, sont posés en termes très concrets. Différents paniers de monnaies sont envisagés comme dénominateurs de correction : le DTS, un panier ICCO, composé des monnaies des principaux consommateurs pondérés en fonction de leur consommation. La Communauté étudie les implications d'un recours à l'ECU envisagé comme alternative au dollar, en complément du dollar, à l'intérieur d'un panier ad hoc.

L'étude de cette question est loin d'être achevée. D'ores et déjà, elle a ses détracteurs : les questions monétaires sont traitées dans des forums spécialisés, ou encore, dans un marché libre et concurrentiel, le choix de la monnaie de référence n'a qu'une influence marginale. Dans le cas d'une appréciation de la monnaie de référence, la hausse mécanique du prix dans les autres devises se traduit par une baisse de la demande en ces monnaies et donc par une réduction à terme des prix dans la monnaie de référence.

N'est-ce pas compter sans la très faible élasticité de la demande et de l'offre de cacao aux variations de prix ? N'est-ce pas également faire fi de l'intérêt manifesté par le marché lui-même et, en particulier, les courtiers sur la place de Londres ?

La question reste ouverte. Dans la situation actuelle, les consommateurs sont demandeurs, il n'est pas irréaliste de penser que leur intérêt s'estompera en même temps qu'augmentera celui des producteurs.

Dans le cadre de la négociation en cours, une solution minimaliste consistera à s'assurer, dans le texte même de l'accord que le Conseil aura le devoir, dans certaines conditions précises de modifications des parités de change, de reconsidérer la fourchette des prix, et qu'il aura la possibilité de recourir à toute solution (y compris une modification éventuelle de la monnaie de référence) permettant d'éviter une distorsion monétaire des conditions d'équilibre du marché.

Lorsque le prix paraît...

Février 1985, deux semaines après l'ouverture des travaux de la troisième session de la Conférence, le Pré-

sident Montès (8) utilise les prérogatives de sa fonction pour présenter un texte de compromis. Celui-ci comporte, pour la première fois, une proposition de prix. Est-ce à dire, que jamais encore, il n'avait été débattu de l'élément qui constitue la pierre angulaire de tout accord de produit ?

Bien sûr, des chiffres avaient circulé : depuis la session d'octobre 1984, les consommateurs avaient fait savoir que leur analyse des tendances du marché les persuadaient de la justesse d'une fourchette dont le pivot central se situerait autour de 1 \$/lb. Quant aux producteurs, ils avaient l'occasion d'indiquer que leur préoccupation était de se voir garantir par l'accord un prix minimum qui se situerait également autour de 1 \$. Pour n'être pas figées, les positions ne s'en trouvaient pas moins éloignées. Dans un camp comme dans l'autre, il était toutefois acquis que tout devait être fait pour éviter les erreurs d'appréciation initiale qui avaient handicapé le fonctionnement des trois accords précédents.

Accepter de n'aborder le niveau des prix qu'en fin de parcours, n'était-ce pas aussi implicitement reconnaître la nécessité de tenir compte, au plus près possible de la date d'entrée en vigueur de l'accord, des réalités qui se dégagent de l'analyse du marché ?

Bien avant février 1984 la question avait été abordée indirectement, et d'ores et déjà, l'accord des producteurs sur le principe d'une renégociation annuelle du niveau des prix préfigurait les conclusions adoptées par le groupe des 77 lors de l'évaluation des accords de produits menée au sein de la Commission des produits de base de la CNUCED en mai 1985.

Ce nouveau réalisme est certes de bonne augure dans un contexte où la « foi » dans les accords de produits de base et en particulier dans les accords cacao a été ébranlée par la faible correspondance enregistrée entre des objectifs ambitieux et leurs résultats. Il reste aux négociateurs d'un quatrième accord international sur le cacao à s'entendre sur la transcription du principe, en dispositif opérationnel, à savoir quelle formule de révision des prix s'appliquera au cas où le Conseil chargé de la renégociation annuelle se trouverait bloqué.

Conclusions

Un tour complet de la négociation en cours aurait inclus un passage par les règles du stock régulateur et les zones d'achat ou de ventes facultatives, une halte sur les formules possibles d'ajustement des prix, un détour obligatoire par les manières d'approcher les tendances à long terme du marché ou d'appréhender les coûts de production, pour enfin tomber sur le meilleur prix. Bref les couloirs classiques de la négociation d'un accord international de matières premières.

Le parcours personnalisé choisi est fortement teinté d'eurocentrisme, mais après tout, n'est-ce pas là simplement la manifestation concrète de cette fameuse « volonté politique » d'aboutir de la CEE, tant de fois affirmée au cours de cette négociation ?

(8) L'Ambassadeur Montès (Guatemala) a succédé pour cette troisième session à l'Ambassadeur Aleman (Equateur) démissionnaire du fait d'une nouvelle affectation.

LE BUDGET 1985, SON ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET FINANCIER SON REJET ET SON ÉTABLISSEMENT

LA DEUXIÈME EXPÉRIENCE D'UN RÉGIME DE DOUZIÈMES PROVISOIRES

11^e chronique annuelle de
Daniel STRASSER

*Directeur général des Budgets
de la Commission des Communautés européennes*

Le 13 juin 1985, la Communauté européenne a enfin son budget annuel. Pour parvenir à ce résultat, qui devrait être considéré comme banal, il fallut pourtant que les Institutions communautaires et les instances nationales fassent un singulier effort pour transcender tous les obstacles mis sur le parcours par les uns et les autres. Nous les évoquerons dans la première partie de cet article – le onzième que nous écrivons sur l'établissement des budgets de la Communauté européenne (1) à (10) – puis nous décrirons les étapes de la procédure budgétaire, ainsi que la deuxième expérience d'un régime de douzièmes provisoires pour terminer par quelques développements sur les problèmes d'exécution du budget en recettes (problèmes de trésorerie notamment) et en dépenses.

*
* *

(1) Du même auteur « La nouvelle procédure budgétaire des Communautés européennes et son application à l'établissement du budget pour l'exercice 1975 » dans la revue du Marché Commun de février 1975 (pages 79 à 87).

(2) Du même auteur « Le budget 1976. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de mars 1976 (pages 10 à 19).

(3) Du même auteur « Le budget 1977. Bilan d'une procédure. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de janvier 1977 (pages 128 à 137).

(4) Du même auteur « Le budget 1978. Bilan d'une procédure. Innovations juridiques. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de janvier 1978 (pages 13 à 29).

(5) Du même auteur « Le budget 1979. Bilan d'une procédure. Difficultés politiques et juridiques. Perspectives pour une nouvelle année » dans la Revue du Marché Commun de juillet 1979 (pages 240 à 262).

(6) Du même auteur « Le budget 1980. Environnement Politique et financier. Rejet et établissement. Première expérience d'un régime de douzièmes provisoires. Analyse » dans la Revue du Marché Commun d'août-septembre 1980 (pages 358 à 397).

(7) Du même auteur « Le budget 1981. Son environnement politique et financier. La deuxième crise budgétaire. Les résultats de la procédure. Les perspectives pour une année nouvelle » dans la Revue du Marché Commun de juin-juillet 1981 (pages 279 à 311) et de décembre 1981 (pages 561 à 605).

(8) Du même auteur « Le budget 1982. Son environnement politique et financier. Les résultats de la procédure budgétaire. Les perspectives pour une année nouvelle » dans la Revue du Marché Commun de juin-juillet 1982 (pages 306 à 365).

(9) Du même auteur « Le budget 1983. Son environnement politique et financier. Le Trilogue. Les deux procédures budgétaires. Les perspectives pour une année nouvelle » dans la Revue du Marché Commun de juin-juillet 1983 (pages 307 à 362).

(10) Du même auteur « Le budget 1984. Son environnement politique et financier. Son établissement et son exécution. L'épuisement des ressources propres » dans la Revue du Marché Commun de juillet-août 1984 (pages 322 à 382).

1^{re} partie**L'environnement politique et financier de la procédure budgétaire pour l'établissement du budget 1985**

Après avoir brossé rapidement un tableau d'ensemble des problèmes budgétaires, dont le centre est l'octroi de nouvelles ressources propres à la Communauté européenne, nous examinerons surtout deux événements : l'établissement d'un budget supplémentaire et rectificatif n° 1/1984 et la solution donnée aux déséquilibres budgétaires. Ainsi nous couvrirons un ensemble qui a entouré l'établissement du budget 1985.

I. L'ACCORD SUR LES COMPOSANTES DU PROBLÈME BUDGÉTAIRE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

L'épuisement des ressources propres a été le noyau central du complexe politico-budgétaire qui conditionnait largement le quotidien de la Communauté Européenne depuis des années. Les derniers Conseils européens avaient vu leur ordre du jour chargé, parfois même exclusivement, par l'examen de cette question, à laquelle ont été liés quatre autres dossiers intitulés : déséquilibres budgétaires, élargissement, discipline budgétaire et politiques nouvelles. Au lendemain même du Conseil Européen de Fontainebleau, en juin 1984, on pouvait penser qu'un accord général avait été réalisé permettant à la Communauté, libérée de ces contraintes, de parachever sa construction. Il n'en a rien été et il a encore fallu un an de rudes discussions pour donner un nouveau cours financier à la Communauté européenne (11).

A — Les nouvelles ressources propres

Chacun sait que la Communauté européenne avait franchi un pas historique, le 21 avril 1970, en se voyant attribuer des recettes fiscales importantes, pour lui permettre de financer, complètement ou partiellement, les politiques ou les actions dont elle avait reçu ou recevrait attribution de mener. Pendant treize ans (1971 à 1983 inclusivement), ce régime a magnifiquement fonctionné et a permis à la Communauté d'assumer les responsabilités qui lui avaient été attribuées, et de faire face à deux élargissements. Toutefois, en 1983, ce régime, qui était un des piliers de la construction européenne, est devenu un obstacle à son développement. En effet, le plafond de perception de la TVA, sur la base d'une assiette uniformisée dans toute la Communauté, limité à 1 %, a été atteint. Rappelons que pour le franchir, une décision communautaire n'est pas suffisante, puisque, pour modifier la décision du 21 avril 1970, il faut une nouvelle décision, arrêtée suivant les règles constitutionnelles de chacun des Etats membres.

(11) Les développements suivants sont largement repris d'un article de l'auteur publié dans le « Courrier du personnel de la Commission des Communautés européennes » de février 1985, intitulé « La Constellation de Minos ». Rappelons que Minos, fils de Zeus et d'Europe, était l'un des trois juges des Enfers. Il fut un sage législateur.

La Communauté Européenne était donc installée dans un monde fini, au moins sur le plan budgétaire. Elle s'en est rendue compte cruellement.

Pour transcender cette difficulté — prévisible depuis des années — la Commission a fait, le 6 mai 1983, une proposition de déplafonnement de la TVA avec un système de seuils de 0,4 % à franchir par décision communautaire (12). Le Conseil européen, après ses échecs de Stuttgart (en juin 1983), Athènes (en décembre 1983), et Bruxelles (en mars 1984) a pu trouver un accord à Fontainebleau le 26 juin 1984 pour porter de 1 à 1,4 % le plafond de la TVA.

Un peu d'air pouvait donc entrer dans la maison Europe, peu, il est vrai.

Le 10 juillet 1984, la Commission a donc été amenée à faire une seconde proposition de décision portant nouvelles ressources propres (13). Le 25 octobre 1984, le Parlement a émis un avis largement défavorable à l'accord de Fontainebleau (14). Le Conseil a ensuite arrêté une « orientation commune » le 21 mars 1985. Après une réunion de concertation avec le Parlement européen le 29 avril 1985, il a arrêté le 7 mai 1985 une nouvelle décision intitulée « décision relative au système des ressources propres des Communautés (15).

La concertation du 29 avril 1985 a eu une conséquence majeure en ce qu'à la demande de la délégation du Parlement européen (voir chapitre 3.H ci-dessous), le Conseil a accepté de changer sa « position commune » du 21 mars 1985 et a prévu que « le financement, à l'aide de ressources propres aux Communautés européennes n'exclut ni l'inscription au budget des Communautés des dépenses relatives à des programmes complémentaires, ni le financement de ces dépenses au moyen de contributions financières des Etats membres, dont le montant et la clé de répartition sont fixés en vertu d'une décision du Conseil, statuant à l'unanimité ». (Article 4 § 2 de la nouvelle décision).

En tant que tel ce dossier majeur n'aurait pas dû influencer l'arrêt du budget pour 1985. Pourtant certaines clauses se trouvant dans la proposition de la Commission (13) conditionnaient deux éléments de ce budget : la couverture du déficit inévitable de l'exercice et la compensation d'un milliard d'écus à la Grande-Bretagne. Nous reparlerons de ces points plus tard.

B — Un paquet de dossiers

De fait, les Etats membres voulaient de nouvelles ressources propres pour la Communauté Européenne, ou acceptaient de lui en octroyer, pour trois raisons : permettre le financement d'une politique agricole commune mieux maîtrisée, faire face au coût du troisième élargissement et assurer le financement de politiques nouvelles. Pour certains Etats membres, une raison était essentielle, voire exclusive, pour d'autres toutes les raisons étaient valables. L'accord sur de nouvelles ressources propres impliquait donc un accord sur ces trois dossiers, ce qui a compliqué singulièrement la négociation.

(12) JOCE n° C 145 du 3 juin 1983.

(13) JOCE n° C 193 du 21 juillet 1984.

(14) JOCE n° C 315 du 26 novembre 1984.

(15) JOCE n° L 128 du 14 mai 1985.



Certes, faire un paquet de dossiers n'est pas en soi une mauvaise façon de négocier, à condition que ce paquet ne soit pas trop gros. Celui-ci, déjà énorme, a encore été développé en y adjoignant deux autres sujets : une solution durable aux déséquilibres budgétaires et la discipline budgétaire.

Actuellement, ces dossiers sont fermés.

1. L'accord sur les déséquilibres budgétaires des 26 juin 1984 et 7 mai 1985

Élégamment appelé problème des déséquilibres budgétaires, le problème britannique a trouvé une solution à Fontainebleau, le 26 juin 1984 lors du 29^e Conseil Européen. En fait, la solution est double. D'une part, l'accord fixe le mode permanent de règlement de ce problème. D'autre part, il accorde à la Grande-Bretagne une compensation forfaitaire d'un milliard d'Ecus au titre de l'exercice 1984(16) dans le budget 1985.

C'est cette disposition qui a grandement influencé la procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour 1985. Nous en reparlerons donc plus précisément dans le deuxième chapitre de la présente partie.

2. L'accord sur la discipline budgétaire du 4 décembre 1984

Le deuxième dossier était celui de la discipline budgétaire. Les règles de base de celle-ci se trouvent dans les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau, mises en forme, non sans mal, par le Conseil ; ce code de conduite du seul Conseil a été arrêté le 4 décembre 1984 (17). En substance, il aboutit à donner au développement du budget de la Communauté un rythme comparable à celui de son PIB. En effet, les dépenses du FEOGA/Garantie ne doivent pas se développer à un rythme plus élevé que celui de l'accroissement des ressources propres, lequel dépend de la TVA qui, elle-même, connaît une évolution comparable à celle du PIB. Pour ce qui est des dépenses non obligatoires, la volonté du Conseil de s'en tenir au taux maximum, lequel est fonction du PIB et des budgets nationaux, ramène également leur accroissement au rythme du PIB. La conséquence en est que le formidable développement des DNO (doublement de leur part dans le budget de 1975 à 1984) ne pourra plus se perpétuer. En outre, les transferts des Etats nationaux à la Communauté seront rendus pratiquement impossibles. Il faut également souligner l'aspect agressif, politiquement, de l'article 9 du code de conduite, qui semble dénier au Parlement l'exercice de son pouvoir budgétaire, ce qui laisse à penser que l'ère des conflits budgétaires ne sera pas close avec la deuxième génération des ressources propres. Pourtant, au même moment, le cadre juridique des grandes interventions communautaires a été rénové : règlement du 17 octobre 1983 relatif au Fonds social, décision du 28 février 1984 sur le programme Esprit, premières décisions du 31 mars 1984 pour la politique de la garantie des marchés agricoles, règlement du 19 juin 1984 relatif au Fonds régional, nouvelles décisions du 19 décembre 1984 et 12 mars 1985 sur des programmes

de recherche, règlement du 26 mars 1985 sur le cadre financier du FEOGA/Orientation et décision du 23 juillet 1985 sur les programmes intégrés méditerranéens.

Le code de conduite du 4 décembre 1984 concerne le seul Conseil. La Commission ne s'y est pas associée (18) et le Parlement l'a quasiment rejeté (19). Bien qu'arrêté par le Conseil pour le guider à partir de l'établissement du budget 1986, ce code a été appliqué avec une parfaite rigueur par le Conseil les 24 avril 1985 et 22 mai 1985 pour l'établissement du budget 1985, ainsi que nous le verrons plus loin.

3. L'accord sur le troisième élargissement, le 29 mars 1985

Le troisième dossier est celui du troisième élargissement. De la conclusion des négociations dépendait pour certains gouvernements, notamment pour le gouvernement allemand, mais aussi pour les gouvernements néerlandais et britannique, le lancement de la procédure d'autorisation de ratification de la décision portant nouvelles ressources propres, les deux procédures d'approbations par les dix Parlements nationaux devant être liées.

4. L'arrêt du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984, le 26 octobre 1984

Si l'exercice budgétaire 1983 avait pu être clos avec un très modeste renvoi à l'exercice 1984 de dépenses du FEOGA/Garantie (675 MioECU au-delà des 15 811 MioECU autorisés), le budget de 1984 a dû être complété par un budget rectificatif et supplémentaire le 26 octobre 1984 pour un montant de 1 887 MioECU (1 999 MioECU demandés). La couverture en recettes s'est faite, en particulier, selon la décision des Gouvernements en date du 22 octobre 1984, par l'octroi à la Communauté européenne d'avances intergouvernementales remboursables, pour un montant de 1 003 MioECU, somme connue pour être insuffisante.

L'établissement de ce budget a complètement perturbé la procédure pour l'établissement du budget 1985, ainsi que nous allons le voir.

II. LE BUDGET RECTIFICATIF ET SUPPLÉMENTAIRE N° 1/1984

Conséquence du monde fini dont nous parlions plus haut, le déficit du budget, pour 1984, marque d'une pierre noire l'histoire budgétaire de la Communauté européenne.

Nous allons raconter les treize épisodes que connut l'établissement de ce budget rectificatif et supplémentaire.

A — Le préalable à l'envoi de l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 : son financement

Compte tenu de l'épuisement des ressources propres et en raison, d'une part, de l'insuffisance des crédits inscrits au budget général pour l'exercice 1984 et, d'autre part, d'une moins-value de la réalisation par rapport aux prévisions des ressources propres, la Commission saisit

(16) Article cité en note de bas de page (10) à la page 324.

(17) Texte non publié.

(18) Lors du débat du 15 novembre 1984 au Parlement Européen, la Commission par la voix de son Vice-Président, chargé des affaires budgétaires, a eu l'occasion de bien marquer ses distances à l'égard d'un projet qu'elle ne partageait pas (voir pages 180 et 181 du JOCE n° 2-319).

(19) Résolution du 15 novembre 1984 sur la base d'un rapport de M.P. Dankert consacré aux « questions liées à l'établissement du budget de la Communauté (discipline budgétaire) ».

le Conseil, le 18 avril 1984 (20) d'une proposition de règlement prévoyant la mise à disposition par les Etats membres de 2 330 MioECU sous forme d'un prêt portant intérêt au taux du marché et remboursable à partir de 1986 (21).

Les 18 et 19 juin 1984, le Conseil décide de se prononcer, à la lumière de l'avant-projet de budget supplémentaire et rectificatif 1/1984 que la Commission doit lui transmettre au début du mois de juillet. Pourtant quelque espoir peut naître, car au Conseil européen de Fontainebleau, il en est question le 26 juin. En effet dans les conclusions de la Présidence on peut trouver un point 3 consacré au « financement du budget 1984 » qui se lit ainsi : « Le Conseil Européen est convenu que, dans l'attente de la ratification par les Parlements nationaux de l'augmentation des ressources propres, des mesures seront prises par le prochain Conseil (Budget) pour couvrir les besoins du budget 1984 afin d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté ». Cet espoir sera vite déçu.

La Cour des comptes donne son avis le 14 juin. Quant au Parlement Européen, qui aurait dû le rendre durant sa session de juillet 1984, il ne le fera que le 13 septembre 1984 (28).

B — L'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 du 6 juillet 1984

La Commission transmet à l'Autorité budgétaire, le 6 juillet 1984, un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 (BRS 1/84) en soulignant que les autorisations de dépenses supplémentaires sont d'une telle ampleur, qu'elles ne peuvent, en aucun cas, résulter d'économies, car cela mettrait en péril la bonne marche des Communautés et l'exécution des politiques et actions communes qui ont été décidées.

La Commission, compte tenu de la situation budgétaire difficile qui prévaudra en 1985, souligne, en outre, qu'il ne paraît également pas acceptable de reporter un volume considérable de dépenses de l'exercice 1984 à l'exercice suivant.

En conclusion, la Commission se déclare convaincue que le déficit budgétaire doit être couvert par le recours à des recettes budgétaires additionnelles, attribuées sur la base d'un acte communautaire, afin d'assurer le fonctionnement normal des Communautés, en attendant la disponibilité de nouvelles ressources propres.

L'état des dépenses

Les dépenses supplémentaires nécessaires sont les suivantes :

— FEOGA/Garantie : les dépassements apparaissent clairement :

- Les mesures de suspension d'avances fin 1983 ont conduit à transférer de 1983 à 1984, 675 MioECU, dont 170 concernent les restitutions à l'exportation et 505 les primes et aides à l'intérieur de la Communauté.

- Les incidences financières des décisions sur les prix et mesures connexes relatives à la campagne 1983-1984 s'élèvent à 187 MioECU.

(20) JOCE n° 126 du 12 mai 1984.

(21) Article cité en note de bas de page (10) à la page 378.

- L'impact de la situation conjoncturelle traduit des besoins supplémentaires estimés à 971 MioECU.

- La situation critique du niveau des stocks pour une série de produits agricoles nécessite la mise en œuvre d'un programme étalé sur plusieurs années dont l'incidence en 1984 est estimée à 150 MioECU.

— Personnes liées à l'Institution

Un renforcement des crédits de 27,71 MioECU s'avère nécessaire en vue de faire face aux obligations de paiement résultant d'engagements statutaires.

— Protocole financier avec la Turquie

Des crédits supplémentaires de 46 MioECU s'avèrent nécessaires afin de faire face aux engagements sous-crits au titre du troisième protocole financier avec la Turquie.

L'état des recettes

Le total de ces éléments traduit des besoins de recettes supplémentaires s'élevant à 1 999,37 MioECU, compte tenu des adaptations techniques qui réduisent le niveau de ces dépenses.

Par ailleurs, l'état des recettes implique une rectification des prévisions initiales de 72,1 MioECU. Les besoins de recettes additionnelles s'élèvent donc à 2 071,5 MioECU (22).

A noter que la Commission transmet, le 9 juillet 1984, au Conseil et au Parlement européen, une modification de sa proposition du 17 avril 1984 (20) visant la couverture du déficit budgétaire relatif à l'exercice 1984, tel qu'il résulte de cet avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire (23). En rappelant, d'une part, les obligations qui incombent aux Etats membres, conformément à l'article 5 du traité CEE (192/CEE) et, d'autre part, l'obligation d'inscrire l'ensemble des recettes et des dépenses au budget, lequel doit être équilibré, la Commission propose de remplacer la formule des prêts porteurs d'intérêts par des « avances » sans intérêt sur les nouvelles ressources propres (24). Hormis le montant des avances qui a été adapté pour tenir compte de la discussion budgétaire, les autres éléments de la proposition initiale (répartition entre les Etats membres, mise à disposition des fonds et remboursement des avances) demeurent inchangés.

C — Les échecs des deux conseils budgétaires, des 18, 19 et 20 juillet et des 23 et 24 juillet 1984

Le premier Conseil budgétaire, à savoir le Conseil « Budget » des 18, 19 et 20 juillet (25), ne peut arrêter ni le projet de budget rectificatif et supplémentaire 1/1984, ni, par conséquent, le projet de budget pour 1985.

(22) Le 3 août 1984, la Commission introduira une lettre rectificative à son avant-projet du 6 juillet afin de prendre en considération les calculs des soldes TVA des années antérieures. Nous en reparlerons plus loin (139).

(23) La Commission, en formulant ainsi sa proposition, tient compte des opinions exprimées au Conseil et au Parlement.

(24) JOCE n° C 196 du 25 juillet 1984.

(25) Fait inhabituel la Commission adresse, le 12 juillet 1984, une communication au Conseil « budget », qui doit se tenir quelques jours plus tard. Dans cette communication intitulée « Besoins budgétaires de la Communauté en 1984 et en 1985 », elle y réaffirme une nouvelle fois l'obligation qui incombe à l'Autorité budgétaire de fournir des ressources appropriées en vue de maintenir le fonctionnement normal de l'éventail



S'agissant du BRS 1/1984, la Grande-Bretagne s'oppose à tout financement au-delà de la limite de 1 % de TVA.

Constatant que l'absence de décision du Conseil risque de paralyser à brève échéance le fonctionnement de la PAC et nuit à la crédibilité politique de la Communauté tant intérieure qu'extérieure, la Commission lance au Conseil l'appel suivant : « la Commission est profondément déçue de l'absence de décisions du Conseil budgétaire, dont les travaux viennent de se terminer ce matin. La Communauté ne dispose toujours pas de moyens nécessaires à la mise en œuvre des politiques qu'elle a elle-même décidées ni à son fonctionnement normal pour l'année en cours et pour l'année prochaine.

« La Commission considère que l'approbation d'un budget supplémentaire pour l'année en cours revêt une priorité absolue : la Communauté ne peut pas se dérober aux obligations qu'elle a contractées, notamment dans le domaine de la politique agricole commune, elle ne peut pas décevoir l'attente légitime de populations agricoles troublées. Dans ses responsabilités de gestion de la politique agricole commune, la Commission a le devoir de mettre tout en œuvre pour que soit respectée la législation communautaire... ».

Le deuxième Conseil budgétaire, c'est-à-dire le Conseil « Affaires générales », des 23 et 24 juillet, dans la foulée du Conseil « Budget », est saisi du problème budgétaire et débat des deux projets de budget. Aucun progrès n'est cependant enregistré, permettant d'espérer une solution avant une nouvelle session du Conseil « Budget » convoquée pour le 6 septembre.

complet des politiques communautaires et rappelle l'engagement que les chefs d'Etat et de Gouvernement ont pris à Fontainebleau. S'agissant en particulier de 1984, elle insiste sur le fait « que les dépenses inhérentes au fonctionnement du FEOGA en cours d'exercice budgétaire doivent, dans l'esprit de la législation communautaire, être financées par les revenus de cet exercice. Vouloir contourner cette disposition par le biais de reports artificiels de dépenses sur un exercice ultérieur, déjà caractérisé par des problèmes aigus, serait synonyme de violation des règlements agricoles actuels et de discrimination, tant entre opérateurs individuels qu'entre Etats membres, et d'introduction d'un élément de financement national dans la PAC au moment où une réforme profonde de cette politique est en cours... »

« De même, s'il veut respecter pleinement les obligations qui lui incombent en vertu du traité, le Conseil ne peut justifier un bouleversement des politiques qui sont financées par des dépenses non obligatoires. Le transfert d'un volume important de crédits non obligatoires au FEOGA/Garantie conduirait à décimer les politiques sectorielles et structurelles communautaires, y compris celles auxquelles le Conseil lui-même a donné récemment un nouvel élan, et à éroder l'équilibre budgétaire. En aucun cas, la Commission ne proposera des transferts de dépenses qui entraîneraient de telles conséquences ; le Parlement a déjà marqué nettement son opposition à cet égard. Le Conseil ne doit pas s'attendre — de même qu'il n'est pas habilité — à imposer unilatéralement une décision de cette nature.

« Une autre obligation incombe au Conseil en ce qui concerne la pénurie des ressources propres traditionnelles communautaires, notamment les prélèvements agricoles, à laquelle on s'attend en 1984. La Commission a déclaré qu'elle était prête, grâce à une gestion plus rigoureuse du budget, à réaliser des économies qui compenseront dans une large mesure la pénurie en question. La Commission fera tout ce qui est en son pouvoir afin de réaliser le maximum d'économies. Mais son champ d'action est inévitablement limité, compte tenu des obligations des règlements financiers de la Communauté, de la nécessité de ne pas porter préjudice à la continuité des actions en cause et de l'obligation pour la Commission d'exécuter le budget tel qu'il a été adopté par l'Autorité budgétaire... » (document COM (84) 411 final non publié).

D — Les premières prises de position du Parlement, les 27 juillet, 13 septembre et 11 octobre 1984

Dans sa session constitutive du 24 au 27 juillet 1984 (26), après son élection au suffrage universel le 17 juin 1984, le Parlement s'intéresse aux deux procédures budgétaires en cours.

Dans sa résolution du 27 juillet (27), on peut notamment lire : « Le Parlement européen,

1. rappelle, avec toute la fermeté qui s'impose, le Conseil aux obligations qu'il a prises :

« — d'adopter dans les délais les plus brefs les budgets en question,

« — d'en assurer la couverture financière conformément aux articles 199 et 203 du traité CEE.

« 2. souligne instamment que :

« a) en ce qui concerne le budget supplémentaire pour l'exercice 1984 :

« — il n'acceptera pas que soit engagée une politique de réduction des dépenses au titre des actions structurelles communes, pas plus qu'il n'admettra des artifices comptables qui se solderaient par le même résultat, et moins encore une diminution des dépenses du Fonds Européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », découlant de la réglementation en vigueur ;

« 3. déclare d'emblée qu'il ne tolérera pas que des décisions budgétaires soient prises au mépris des compétences qui sont les siennes ».

A sa session de septembre 1984, c'est-à-dire après la réunion du Conseil du 7 septembre et avant le projet de budget du 2 octobre, le Parlement Européen examine (28) les deux propositions de règlement de la Commission pour la couverture des déficits des exercices 1984 et 1985 et propose le 13 septembre 1984 de modifier les textes de la Commission en les fusionnant pour être applicables aux deux exercices. Le Parlement fonde sa position sur les articles 5, 199 et 203 § 10/ CEE et autres et non sur l'article 235/CEE. Deux textes sont à relever (29). D'une part le nouvel article 1, très riche de substance : « Dans l'attente de l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption de la décision sur l'accroissement des ressources propres de la Communauté, les Etats membres mettent à la disposition de la Communauté, aux conditions précisées ci-après, des avances sur les ressources propres de la Communauté. Le montant de ces avances résultera de l'arrêt final du budget des Communautés pour les exercices concernés ». Ainsi le Parlement réaffirme ses compétences en matière de recettes. Le nouvel article 4 est également intéressant : « les avances seront régularisées en tranches semestrielles, en fonction de la disponibilité des ressources propres, à partir de

(26) Compte rendu des séances du 24 au 27 juillet 1984 (n° 2-315).

(27) Procès-verbal de séance du 27 juillet 1984 (JOCE n° C 239 du 10 septembre 1984).

(28) Compte rendu des séances des 11 au 13 septembre 1984 (n° 2/316).

(29) Procès-verbal de la séance du 13 septembre 1984 (JOCE C 274 du 15 octobre 1984).

« l'exercice suivant celui au cours duquel la décision
« sur l'accroissement des ressources propres visée à
« l'article 1^{er} du présent règlement entrera en vigueur ».

M. Tugendhat, Commissaire au budget, ayant déclaré que la Commission n'était pas en mesure de changer une nouvelle fois sa proposition (12) et (13), le Parlement décide le renvoi en commission des Budgets, sur proposition du Président de celle-ci, en application de l'article 36 § 2 de son règlement.

A sa première session d'octobre, c'est-à-dire après le Conseil du 2 octobre, le Parlement (30) vote le 11 octobre (31) une résolution très ferme, qui se lit ainsi : « Le
« Parlement européen, 1. condamne la décision du
« Conseil de faire face par le moyen d'avances intergouvernementales au déficit pour 1984 ;
« 2. confirme ses délibérations du 13 septembre 1984 ;
« 3. affirme qu'il ne saurait accepter qu'une des branches de l'autorité budgétaire édicte seule des règles de discipline budgétaire ; demande en conséquence
« au Conseil d'ouvrir un dialogue avec le Parlement
« avant d'arrêter sa position ».

E — Le recours en carence de la Commission, le 5 septembre 1984

Lassée par les tergiversations du Conseil, la Commission, au retour des vacances d'été, engage un recours en carence contre le Conseil. Il s'agit là d'une démarche tout à fait exceptionnelle de sa part, et même dans la Communauté, puisque le seul recours en carence introduit jusqu'ici a été celui du Parlement du 16 septembre 1982 contre le Conseil à propos de l'absence de politique des transports, recours d'ailleurs gagné par le Parlement le 22 mai 1985.

Le texte de la lettre envoyée au Président du Conseil par le Président de la Commission est le suivant : « j'ai
« l'honneur de vous informer, qu'à la veille de la réunion du Conseil (Budget), la Commission a délibéré
« de la situation financière dans laquelle se trouve la Communauté.

« Renouvelant les déclarations qu'elle a déjà présentées à plusieurs reprises au Conseil, la Commission a décidé de lui adresser un appel pressant pour qu'il adopte les décisions indispensables au bon fonctionnement de la Communauté, et, en l'occurrence, pour mettre celle-ci en mesure d'assurer les obligations découlant des réglementations légalement arrêtées par le Conseil en pleine connaissance des implications budgétaires.

« La gravité de la situation présente et l'importance que la Commission attache aux délibérations à intervenir, l'ont conduite à donner à son appel la signification d'une invitation, au titre des alinéas 2 des articles 175/CEE et 148/CEE (32) pour que le Conseil prenne les décisions nécessaires ».

(30) Compte rendu des séances des 9 au 11 octobre 1984 (n° 2/317).

(31) Procès-verbal de la séance du 11 octobre 1984 (JOCE C 300 du 12 novembre 1984).

« (32) Les articles 175/CEE et 148/CEE se lisent ainsi : « Dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation.

La réponse à cette lettre fut donnée par le Président du Conseil le 24 octobre 1984, c'est-à-dire après l'accord unanime sur les avances intergouvernementales le 2 octobre 1984 (33).

F — Echec des conseils budgétaires des 6 et 7 septembre et des 17 et 18 septembre 1984

Le troisième Conseil budgétaire, à savoir le Conseil « Budget », poursuivant, les 6 et 7 septembre 1984 (34) les travaux qu'il avait interrompus en juillet, s'accorde en premier lieu sur les montants à inscrire au projet de BRS 1/84, ainsi que sur la méthode destinée à dégager les moyens financiers nécessaires, c'est-à-dire des avances remboursables à convenir dans le cadre d'un accord intergouvernemental. En effet, la délégation britannique, à la suite du refus du Parlement européen, le 27 juillet (53) d'autoriser le virement 1/84 permettant le versement des compensations de 1 202 MioECU à la Grande-Bretagne (et à l'Allemagne) inscrits en réserve à l'article 100/B dans le budget 1984, fait preuve de souplesse et permet que l'unanimité se fasse.

Le montant des dépenses est fixé à 1 861 MioECU, le Conseil n'ayant pas retenu la proposition de la Commission d'affecter 150 MioECU au financement d'un programme de réduction des stocks agricoles. Il estime à 500 MioECU les économies susceptibles d'être dégagées dans les domaines autres que le FEOGA durant l'exercice 1984 et ne modifie pas les recettes attendues des droits de douane, prélèvements agricoles et cotisations sucre (estimations en baisse de la Commission). Enfin, à la suite de la modification du règlement de base « sucre » le 21 septembre, il inscrit un montant de

« Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois.

« Toute personne physique ou morale peut saisir la Cour de justice dans les conditions fixées aux alinéas précédents pour faire grief à l'une des institutions de la Communauté d'avoir manqué de lui adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis ».

« (33) Extrait de la lettre du Président du Conseil au Président de la Commission du 24 octobre 1984 : « A cet égard, j'ai l'honneur de vous informer que le Conseil, lors de sa session des 1^{er} et 2 octobre 1984, a établi le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/84 et s'est mis d'accord sur les modalités nécessaires pour son financement.

« Lors de la même session, le Conseil a établi le projet de budget 1985 dans la limite des ressources disponibles en vertu de la législation communautaire actuellement en vigueur, tout en prenant l'engagement de répondre pour sa part, d'ici le 1^{er} octobre 1985, aux besoins budgétaires supplémentaires qui apparaîtront en 1985. Il signale qu'il n'était pas juridiquement en mesure lors de cette session, de prendre une décision sur la proposition modifiée de la Commission relative au système des ressources propres des Communautés, l'Assemblée, consultée sur cette proposition conformément aux dispositions des articles 201 CEE et 173 CEEA, n'ayant pas encore rendu son avis.

« Ainsi, le Conseil estime avoir pris dans les limites de ses moyens, les décisions nécessaires au bon fonctionnement de la Communauté ».

(34) Lors des travaux difficiles de ce Conseil, la Présidence irlandaise, en l'occurrence M. O'Keefe, ministre d'Etat (secrétaire d'Etat) au Ministère des Affaires étrangères, avait recouru à la méthode dite du « confessionnel » qui consiste pour la Présidence à avoir des contacts bilatéraux, comportant peu de participants, avec chaque délégation, pour connaître avec précision les positions de chacun. Le Président du Conseil, contrairement aux usages, n'avait pas cru bon d'inviter la Commission à participer à ces contacts, ce qui valut au Taoiseach (Premier Ministre de la République d'Irlande) une lettre du Président Thorn, le 18 septembre 1984, protestant vigoureusement contre cette façon de faire.



222 millions au titre des soldes des cotisations de production de sucre et d'isoglucose pour la campagne 1983-1984. Sur cette base, les recettes supplémentaires nécessaires pour couvrir le déficit de l'exercice 1984 sont estimées à 1 003 MioECU.

Prenant note de l'attitude du Conseil, la Commission déclare qu'elle ne peut en aucun cas accepter le chiffre de 500 MioECU prévu dans le projet de budget supplémentaire du Conseil en tant qu'excédent disponible de l'exercice en cours. Elle confirme l'estimation faite dans son avant-projet, selon laquelle le montant des recettes découlant des prélèvements agricoles, des cotisations sur le sucre et des droits de douane serait inférieur de 560 MioECU à celui qui était envisagé initialement, ainsi que sa déclaration selon laquelle des économies de gestion d'un montant de 350 MioECU pourraient être réalisées dans certains domaines. Elle affirme que les modifications apportées par le Conseil à son avant-projet entraîneront le report d'un déficit substantiel grevant le budget de 1985, sans que des crédits aient été prévus à cet effet.

L'adoption formelle du projet de BRS 1/1984 et du projet de budget général 1985 ne peut pourtant être finalisée en raison de l'état d'avancement insuffisant du dossier « discipline budgétaire » et des incertitudes quant à la couverture financière, d'une part, du futur budget supplémentaire 1985 (indispensable afin d'assurer notamment le financement de la politique agricole commune, le crédit pour les opérations de garantie du FEOGA en 1985 ayant été forfaitairement ramené à un montant tel que le plafond de 1 % de TVA ne soit pas dépassé) et, d'autre part, de la compensation financière allouée au Royaume-Uni au titre de 1984 et à exécuter sur le budget 1985. Par ailleurs, la date d'entrée en application du nouveau système de ressources propres continue à faire problème, les gouvernements allemand et néerlandais précisant qu'ils ne soumettraient à ratification la décision sur les nouvelles ressources propres qu'en même temps que l'acte d'adhésion des pays candidats.

Un quatrième Conseil budgétaire, en l'occurrence le Conseil « Affaires générales », reprend le flambeau les 17 et 18 septembre 1984. Il prend note des travaux du Conseil « ECOFIN » sur la discipline budgétaire, mais ne peut régler le principal problème politique en suspens que constituent la date d'entrée en vigueur des nouvelles ressources et la possibilité de disposer de ces ressources dès la fin de 1985.

G — L'arrêt du projet de budget rectificatif et supplémentaire 1/1984 par le Conseil, le 2 octobre 1984

Les 1^{er} et 2 octobre, le Conseil a d'importantes réunions à Luxembourg. Dans sa formation « ECOFIN » il aboutit le 1^{er} octobre à un accord à peu près complet sur un texte relatif à la discipline budgétaire, lequel deviendra l'accord du 4 décembre 1984. Le lendemain dans sa formation « Affaires générales », le Conseil cherche à trouver un accord sur la date d'entrée en application de la décision sur le système des ressources propres. Toutefois l'opposition résolue de la délégation allemande empêche un accord sur une base communautaire. De 10 h 45 à 21 h 15, les ministres des Affaires étrangères tiendront en séance super-restreinte une réunion historique. A 18 h 55, le projet de budget pour 1985 est voté avec une déclaration (dite n° 5) relative à la couverture des dépenses agricoles. A 20 h 30, le projet de BRS 1/84 est voté à l'unanimité, avec un financement par décision intergouvernementale d'avances remboursables pour un montant de 1 003 418 écus.

Le texte de « l'accord intervenu entre les représentants des gouvernements des Etats membres, lors de la réunion qu'ils ont tenue au sein du Conseil les 2 et 3 octobre 1984 à Luxembourg » (35) est le suivant : « 1. Les représentants de tous les gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, s'engagent à verser à la Communauté en 1984, sous forme d'avances remboursables, les montants ci-après pour financer le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1. » (Suivent des pourcentages de répartition entre Etats membres correspondant à la clé TVA du budget 1984 et des montants).

« 2. Les représentants des gouvernements des Etats membres, tout en reconnaissant la nécessité de verser ces sommes dès que possible après l'adoption définitive du budget rectificatif et supplémentaire n° 1, prennent acte de ce que, dans certains Etats membres, le versement de ces montants en exécution de l'engagement exige de mener à terme certaines procédures internes. Ils prennent acte de ce que le gouvernement britannique ne sera en mesure de mener à terme ses procédures nationales que lorsque le Royaume-Uni aura reçu ses remboursements pour 1983 et que le Conseil se sera mis d'accord sur les mesures nécessaires pour garantir l'application des principes de discipline budgétaire arrêtés par le Conseil européen.

« Les représentants des gouvernements des Etats membres assurent que leurs gouvernements feront tout ce qui est en leur pouvoir pour que leurs procédures nationales soient menées à terme avec un maximum de diligence. (*)

« 3. Les représentants des gouvernements des Etats membres estiment que le Conseil adoptera un règlement au titre de l'article 235 comme base du remboursement aux Etats membres des montants repris ci-dessus » (36).

(35) Cet accord, n'étant pas un acte communautaire, n'a donc pas été publié au JOCE.

L'accord intervenu entre les représentants des gouvernements des Etats membres, lors de la réunion qu'ils ont tenue au sein du Conseil les 2 et 3 octobre 1984 à Luxembourg, n'a fait l'objet d'une adoption par le Conseil qu'à l'occasion de sa session des 22/23 octobre 1984.

L'astérisque à la fin du paragraphe 2 signifie : « D, DK, I et UK déclarent que les « procédures internes » impliquent une approbation parlementaire ».

Deux déclarations ont été faites au procès-verbal de la session du Conseil. Ainsi la délégation italienne déplore qu'il n'ait pas été possible d'adopter un règlement sur la base de l'article 235 du traité afin d'obtenir les montants nécessaires pour faire face à l'insuffisance de fonds constatée dans le budget de la Commission pour 1984. Elle accepte la solution adoptée par les autres Etats membres pour répondre à la situation budgétaire qui est apparue en 1984, afin que la Commission puisse disposer des fonds qui lui sont nécessaires pour continuer, dans la mesure du possible, à gérer et à financer les politiques communautaires. Quand au Royaume-Uni il déclare, pour sa part, qu'il ne pourrait accepter un budget supplémentaire pour 1985 que si le financement des dépenses supplémentaires était assuré par l'octroi d'un montant convenu de nouvelles ressources propres.

(36) La Commission refusera d'introduire une proposition de règlement fondé sur l'article 235/CEE. Elle fera par contre la déclaration suivante inscrite au procès-verbal du Conseil « Budget » du 29 novembre 1984 :

« 1. La Commission confirme qu'elle considère les versements faits par les Etats membres à la Communauté au titre du budget supplémentaire 1984 comme des avances que la Communauté est tenue de rembourser.
« 2. Le remboursement devrait être effectué en huit tranches semestrielles égales à partir du 30 juin 1986.
« 3. La commission s'engage à prendre le moment venu les dispositions appropriées pour assurer ces remboursements ».

H — La première lecture du Parlement européen, le 23 octobre 1984

Le Parlement européen a un premier débat sur le projet de BRS 1-84 déjà à sa première session d'octobre 1984. Il consacre à ce budget, ainsi qu'au budget ordinaire 1985, quatre heures et demie le 10 octobre (30).

Après un débat général de deux heures, le 23 octobre 1984 (37), le Parlement européen est saisi de vingt textes, en vote l'après-midi huit, quatre concernant les dépenses et quatre les recettes.

L'état des recettes

Les votes les plus dignes d'intérêt sont ceux relatifs à l'état des recettes, grâce auxquels le Parlement veut fortement marquer son emprise sur cette procédure budgétaire.

Le premier amendement voté consiste, comme le proposait la Commission, à diminuer les prélèvements agricoles de 498 510 000 écus et à augmenter les avances remboursables faites par les Etats, de 498 510 000 - 49 851 000 (10 % pour frais de perception) = 448 659 000 écus. Ce vote est acquis à la quasi-unanimité, par 256 voix contre 4 et 10 abstentions, soit 270 votants, montrant bien la résolution des Parlementaires.

Le deuxième amendement est de même nature et concerne les cotisations sucre. Par 272 voix contre 7 et 5 abstentions, soit 284 votants, les avances remboursables sont augmentées de 24 309 000 écus, pour tenir compte de la baisse prévisible de perception de ces cotisations.

Le troisième amendement correspond au même mécanisme, mais en sens contraire. Il consiste à augmenter les prévisions de perception de droits de douane 260 MioECU — la Commission avait proposé -34,5 MioECU — et de diminuer l'excédent prévisible de l'exercice de 234 MioECU (260 MioECU moins 10 %), cet excédent fixé par le Conseil arbitrairement à 500 MioECU tombe donc à 266 MioECU (38).

Le quatrième amendement est de pure forme et consiste à indiquer que l'excédent en question est l'excédent « prévisible ». Le Parlement marque ainsi que l'inscription de ce solde ne peut constituer une obligation à réaliser par la Commission au détriment des DNO inscrits dans le budget ordinaire 1984.

L'état des dépenses

Le premier texte voté est une proposition de modification (PdM 6) transférant 150 MioECU du poste 2033/B « Autres frais liés au stockage » au poste 2049/B « Autres mesures relatives aux matières butyriques (action de vente de beurre de Noël) ». Le Parlement européen réaffirme ainsi sa faveur pour ce type d'intervention (39) par 222 voix contre 83 et 11 abstentions (40).

(37) Compte rendu des séances du 23 au 26 octobre 1984 (n° 2-318).

(38) En fait un déficit de 419 MioECU sera constaté, car l'autorité budgétaire n'a pas retenu la proposition de la Commission d'actualiser les estimations des prélèvements agricoles (voir tableau n° 16 ci-après).

(39) Le 13 septembre 1984, il avait encore marqué sa prédilection pour ce type d'action dans une résolution (28).

(40) Il n'y a pas eu de vote nominal, mais il m'a semblé que les votes négatifs provenaient notamment des ED et du PPE.

Le deuxième texte est un amendement (PdA 20) visant 400 000 écus du chapitre 100/A sur la ligne au profit de l'Institut d'Amérique latine (article 282/A).

Le troisième amendement (PdA 18) est une opération-balai qui vire 14 MioECU du chapitre 100/B sur 4 lignes (FEOGA/orientation et Pêche), de même que le quatrième (PdA 19) qui vire 55 379 000 écus du même chapitre sur 22 lignes (essentiellement du titre 7/B).

Dans sa résolution (41), le Parlement européen :

« 1. ne peut admettre que le financement des dépenses
« supplémentaires indispensables pour couvrir les en-
« gagements contractés par la Communauté provienne
« pour plus d'un quart de l'annulation de crédits
« concernant les politiques structurelles de la Commu-
« nauté ; estime que, en réduisant de 500 millions
« d'écus les crédits déjà votés pour ces politiques, le
« Conseil, d'une part méconnaît les décisions arrêtées
« par l'Autorité budgétaire et, d'autre part, aggrave les
« déséquilibres financiers de la Communauté ;

« 2. considère que, en décidant, a priori et de ma-
« nière unilatérale, un montant d'avances destinées à
« couvrir les dépenses supplémentaires, les Etats
« membres s'écartent des procédures communautaires
« telles que prévues par les traités ;

« ...
« 4. estime que la Communauté ne peut, au risque
« d'entamer sa crédibilité financière, retarder l'exécu-
« tion de ses engagements ; invite le Conseil à agir de
« telle façon que la procédure budgétaire puisse être
« menée à son terme lors de la présente session plé-
« nière du Parlement ».

Le vote sur la résolution est acquis par 270 voix pour, 33 contre et 11 abstentions (42) (43).

I — La deuxième lecture par le Conseil du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984, le 24 octobre 1984

Le Conseil — qui siège à Strasbourg, ce qui est à relever, de 16 h 20 à 20 h 35 — accepte la PdM sur le beurre de Noël et ne rejette pas les trois PdA à l'état des dépenses, les délégations italienne, hellénique et belge le refusant et constituant donc une minorité de blocage de 20 voix. Dès lors le Conseil les accepte. Par contre, il rejette les 4 propositions sur les recettes (44).

(41) Procès-verbal de la séance du 23 octobre 1984 (JOSE C 315 du 26 novembre 1984).

(42) Comme ce vote est le premier que nous analysons, nous donnons ici la liste des sigles des groupes politiques utilisés dans le présent article.
(S) groupe socialiste (vingt Français)
(PPE) groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien) (neuf Français)
(ED) groupe des démocrates européens (European democratic group) (à 92 % conservateurs britanniques)
(COM) groupe communiste et apparentés (dix Français)
(L) groupe libéral et démocratique (douze Français)
(RDE) groupe du rassemblement des démocrates européens (aux deux tiers RPR) (vingt français)
(ARC) groupe arc-en-ciel : fédération de vingt parlementaires (aucun Français)
(DR) groupe des droites européennes (dix Français)
(NI) non-inscrits (aucun Français).

(43) Les 270 voix favorables sont 78 S, 90 PPE, 40 ED, 17 COM, 15 L, 20 RDE, 1 ARC et 9 DR. Les voix hostiles sont 28 S, 2 COM et 3 ARC. Les abstentions sont 2 S, 5 COM, 3 AR et 1 NI. Il y a donc 314 votants. Les parlementaires français sont favorables unanimement : 44 ainsi répartis 15 S, 5 PPE et 7 DR, sauf les 4 COM qui s'abstiennent.

(44) Le Conseil confirme donc bien ainsi qu'il s'estime être la seule autorité budgétaire pour décider des recettes (article cité en note de bas de page (10) aux pages 375 à 378).



J — La deuxième lecture par le Parlement du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984, le 25 octobre 1984

Le tour de force des Institutions communautaires se poursuit, puisque dès 12 h le lendemain du Conseil « Budget », le Parlement a un court débat général en fin de matinée (30). Entre 15 h 07 et 15 h 13, il vote sur les 4 textes rejetés, pour en accepter deux. Ainsi le Parlement confirme son vote de l'avant-veille sur l'augmentation des droits de douane par une écrasante majorité de 268 voix contre 8 et 6 abstentions (45), ainsi que celui de caractère prévisible de l'excédent. Par contre, il ne maintient ni son texte sur la diminution des prélèvements agricoles lequel est rejeté par 168 voix contre 67 favorables et 24 abstentions (46) ni celui sur la diminution des cotisations sucre qui est également rejeté par 181 voix contre 77 favorables et 21 abstentions soit 279 votants.

K — L'arrêt par le Président du Parlement européen du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984, le 25 octobre 1984

A 17 h, M. Pflimlin, Président du Parlement européen, arrête le BRS 1/84, qui ne sera publié que plus tard (47). Après avoir attendu pendant trois mois le projet de budget, la Communauté a donc obtenu en trois semaines le budget. Ce dernier délai prouve que les Institutions communautaires peuvent décider rapidement s'il y a nécessité.

L — Les résultats de la procédure d'établissement du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984

Le contenu du BRS 1/84 mérite un développement séparé, car il a un caractère exceptionnel puisque pour la première fois dans l'histoire budgétaire de la Communauté européenne, un budget est arrêté délibérément en déséquilibre. La responsabilité en incombe autant au Parlement qu'au Conseil. En effet si le Conseil a refusé de revoir les prévisions des ressources propres traditionnelles et a délibérément créé une impasse de 682 MioECU pour ne pas avoir à augmenter les avances intergouvernementales, le Parlement n'a révisé ces ressources que dans la mesure où elles étaient en augmentation prévisible (+260 MioECU) pour les droits de douane, et s'est abstenu de prendre en considération les prévisions en baisse (748 MioECU au titre des prélèvements agricoles et cotisations sucre).

Nombreux sont ceux qui s'indignent que le principe de la vérité budgétaire soit délibérément violé (48).

(45) Les 268 votes favorables sont 87 S, 74 PPE, 45 ED, 16 COM, 19 RDE, 4 ARC, 5 DR et 2 NI. Les 8 voix hostiles sont 2 S, 2 ED, 1 COM, 2 ARC et 1 DR. Les 6 abstentions sont 4 COM et 2 ARC. Il y a 282 votants. Les parlementaires français sont tous favorables : 35 soit 11 S, 5 PPE, 6 L, 10 RDE et 3 DR. Seuls 2 communistes s'abstiennent.

(46) Les 67 voix favorables sont presque exclusivement socialistes : 64 S, 1 PPE et 2 ARC, les 168 voix hostiles sont 13 S, 69 PPE, 46 ED, 1 COM, 15 L, 18 RDE, 5 DR et 1 NI, tandis que 24 abstentions sont 3 S, 17 COM, 3 ARC et 1 NI. Il y a donc 259 votants. Les parlementaires français sont presque tous contre : 28 soit 6 S, 5 PPE, 6 L, 10 RDE et 1 DR, 2 S sont pour et 2 autres s'abstiennent.

(47) JOCE L 329 du 17 décembre 1984.

(48) Le principe de la vérité, ou de l'authenticité est à ma connaissance pour la première fois invoqué aussi clairement dans la Communauté européenne.

La conséquence sera très grave pour l'exercice 1985 qui supportera tout au long de l'année de ce fait un déficit dans sa trésorerie. Nous en reparlerons plus loin dans notre quatrième partie (49).

Un deuxième fait doit être relevé ici, à savoir que pour la première fois, également, la compétence que le Parlement européen se reconnaît en matière de recettes l'a amené à augmenter une DO ; ainsi augmentant de 260 MioECU la prévision des droits de douane, il a augmenté de 26 MioECU l'article 800/B « Remboursement forfaitaire de 10 % pour frais de perception des ressources propres traditionnelles », qui est une ligne classée en DO. Cette innovation ne lui a valu aucune remarque de la part du Conseil, et pas même de la Commission.

M — La contestation de la légalité du budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984

Le 9 novembre 1984, le Président du Conseil écrit au Président du Parlement une lettre ainsi rédigée : « Par votre communication du 26 octobre 1984, le Conseil a pris connaissance des deux « amendements » votés le 25 octobre 1984 par l'Assemblée et qui concernent respectivement l'article 120 et l'article 302 de l'état des recettes du projet de budget précité.

« Le Conseil tient à vous rappeler, en annexe à la présente les raisons pour lesquelles il a rejeté le 24 octobre les deux « amendements » en question.

« Le Conseil exprime les réserves les plus formelles sur « ces deux amendements » et réserve entièrement sa position quant aux suites qui pourraient en découler ».

Les 21 et 28 novembre 1984, au COREPER/1^{re} partie et en restreinte, la délégation française soulève la question de la légalité du BRS 1/84. Pourtant le 3 décembre 1984, les autorités françaises créditent leur compte, étant précisé que ce versement ne préjuge pas la position que le Gouvernement français pourra prendre sur la validité du budget rectificatif et supplémentaire, tel qu'il a été arrêté par le Président du Parlement. Il n'en sera plus question.

3. LE RÈGLEMENT DU PROBLÈME DES DÉSÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES

Le problème ouvert par la Grande-Bretagne à propos de son financement de budget général communautaire a gravement perturbé la Communauté européenne depuis 1979, pour ne pas dire depuis 1974 (50).

Durant la période couverte par le présent article, à savoir depuis le 1^{er} février 1984 — date du début de la préparation interne du budget pour 1985 par les services de la Commission — ce problème a lourdement pesé sur le déroulement des procédures budgétaires. Nous allons essayer de décrire les treize étapes qu'a connues ce dossier.

(49) Relevons toutefois que l'organisation de ce déficit n'est pas complétée par l'inscription de 30 MioECU au titre du poste 5201 « Intérêts perçus sur les comptes des Institutions ouverts en application de l'article 9 § 1 du règlement n° 2891/77 modifié, inscription qui ne correspond à aucune prévision réaliste (73).

(50) Du même auteur « les finances de l'Europe » aux « éditions LABOR Bruxelles », « Fernand Nathan » et « RTL Edition », ouvrage publié en avril 1984, dans une cinquième édition, qui est la troisième en français. La deuxième édition en français a été traduite dans les huit autres langues de la Communauté européenne. Le problème britannique est traité aux pages 630 à 661 de la cinquième édition.

A — L'accord de Fontainebleau, le 26 juin 1984

Dans les conclusions de la Présidence du 29^e Conseil européen, tenu à Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984, on peut lire le texte suivant (51) : « 1. La politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires.

« Toutefois, il a été décidé que tout Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction.

« La base de la correction est l'écart entre la quote-part des paiements TVA et la quote-part dans les dépenses réparties selon les critères actuels.

« 2. En ce qui concerne le Royaume-Uni, le dispositif suivant est adopté :

« — pour l'année 1984, une somme forfaitaire de 1 000 millions d'écus est fixée ;

« — à partir de 1985, l'écart (base de la correction) tel que défini au paragraphe 1 est, pour la période visée au paragraphe 4, annuellement corrigé à hauteur de 66 %.

« 3. Les corrections prévues au paragraphe 2 viendront en déduction de la part TVA normale du Royaume-Uni au titre de l'année budgétaire suivante celle pour laquelle la correction est accordée. La charge qui en résultera pour les autres Etats membres sera répartie entre eux selon leur part TVA normale, ajustée, de telle façon que la part de la république fédérale d'Allemagne passe à 2/3 de sa part TVA.

« 4. La formule de correction prévue au paragraphe 2 (2^e tiret) fera partie de la décision d'augmentation du plafond TVA à 1,4 %, leurs durées étant liées.

« Un an avant que le nouveau plafond ne soit atteint, la Commission présentera au Conseil un rapport faisant le point sur :

« — les résultats de la discipline budgétaire ;

« — les besoins financiers de la Communauté ;

« — la répartition des charges budgétaires entre Etats membres, eu égard à leur prospérité relative, et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires.

« Le Conseil réexaminera la question dans son ensemble et prendra ex novo les décisions appropriées ».

L'accord de Fontainebleau, sur le plan des déséquilibres budgétaires, a les huit caractéristiques suivantes :

— l'existence de déséquilibres budgétaires auxquels il faut remédier est reconnue. C'est la confirmation qu'il peut y avoir dans la Communauté des situations inacceptables sur le seul plan budgétaire ;

— seule la Grande-Bretagne est considérée comme pouvant bénéficier d'une correction de son équilibre budgétaire ;

— la solution est donnée par un moindre versement de TVA et non par des dépenses supplémentaires sur le

territoire britannique, solution qui avait été choisie durant les quatre années précédentes (1980, 1981, 1982 et 1983). Il n'y a donc plus de chèque versé au gouvernement britannique, mais un dégrèvement fiscal en sa faveur ;

— la solution du côté des recettes conduit à une modulation des taux de TVA à appliquer aux Etats membres, en trois taux : un taux réduit pour la Grande-Bretagne, un taux légèrement réduit pour l'Allemagne, un taux pour les autres Etats membres. Dans le budget pour 1985, le taux uniforme est de 1,000 %, le taux pour la Grande-Bretagne est de 0,697 %, celui pour l'Allemagne est de 1,055 % et celui pour les huit autres Etats membres de 1,098 %. Il y a donc différenciation entre Etats membres et non plus traitement égal ;

— le calcul de la compensation se fait en comparant deux indicateurs : le pourcentage de la Grande-Bretagne dans le total des dépenses réparties et son pourcentage dans la TVA. La prise en compte de la seule TVA signifie que les versements de ressources propres traditionnelles sont exclus. Il ne s'agit donc pas de calcul de solde net en faveur de la Grande-Bretagne, mais d'une compensation à concurrence des deux tiers d'un non-retour sous forme de dépenses des versements de TVA ;

— la notion de ressources propres n'est donc pas altérée pour ce qui est des droits de douane, des prélèvements agricoles et des cotisations sucre. Par contre la TVA perd complètement, ainsi que nous venons de le souligner, son caractère de ressource propre, en étant modulée ;

— le gouvernement britannique ne sera guère incité, en termes financiers à accepter des politiques ou actions nouvelles ;

— le système n'est mis en place que pour la durée des nouvelles ressources attribuées à la Communauté. Il est déclaré comme devant disparaître à terme, la solution des déséquilibres étant dans le développement et la restructuration des dépenses.

Outre ces considérations politiques, juridiques et budgétaires, nous avons procédé à des calculs pour comparer les montants des mesures spécifiques octroyées à la Grande-Bretagne au titre des exercices 1980 à 1984 et des corrections des déséquilibres budgétaires qui auraient été faites pendant la même période selon le mécanisme de Fontainebleau. Le résultat de ces calculs est que celui-ci est moins favorable à la Grande-Bretagne que les mesures ad hoc antérieures, qui ont abouti à restituer au gouvernement britannique 863 MioECU de plus, ainsi que le montre le tableau n° 1 de la page suivante.

B — La proposition faite par la Commission le 10 juillet 1984 de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés

La Commission révisé donc la proposition, qu'elle avait faite le 6 mai 1983 (12) et que le Conseil n'avait pas retenue, pour mettre en forme l'accord de Fontainebleau (13). La disposition concernée est l'article 3 dans les quatre premiers de ses sept paragraphes, dont nous donnerons le texte plus loin, dans sa version définitive (voir point L du même chapitre).

(51) Ce texte n'est pas publié au JOCE. Il est toutefois reproduit dans le numéro de juin 1984 du « bulletin mensuel des Communautés Européennes » publié par la Commission.



TABLEAU N° 1

en MioECU (*)

Les solutions apportées au déséquilibre budgétaire britannique				
Exercice concerné	Budgets	Mesures spécifiques (effectives)	Corrections Fontainebleau (théoriques)	Différence (1) - (2)
		(1)	(2)	(3)
1980	1/81	1 175	706	+ 469
1981	1982	1 410	705	+ 705
1982	1/83 & 2/83	1 045 (**)	1 183	- 138
1983	1984	750	1 017	- 267
1984	1985	1 000	906	+ 94
(Totaux)		(5 380)	(4 517)	(+ 863)

(*) Montants nets arrondis au besoin.

(**) Les montants bruts des compensations en faveur du Royaume-Uni figurant aux budgets rectificatifs et supplémentaires n° 1/1983 et n° 2/1983 ont été convertis en chiffres nets en tenant compte de la part du RU dans le financement de la totalité de la dépense supplémentaire liée à ces transferts (y compris mesures en faveur de l'Allemagne, restitution automatique à la Grèce), sur la base des parts dans la TVA de l'exercice 1983 selon le compte de gestion.

C — L'attitude permanente du Parlement européen à l'égard du problème des déséquilibres budgétaires

Ce n'est pas moins qu'au travers de seize résolutions, du 15 novembre 1979 au 27 juillet 1984, que nous pouvons connaître l'attitude du Parlement européen à l'égard du problème britannique de financement du budget général. La doctrine du Parlement ne s'est pas traduite de manière statique, car son argumentation a connu une certaine évolution, se situant néanmoins dans le droit fil de sa préoccupation fondamentale : le refus de toute politique du « juste retour » et de toute solution remettant en cause le principe des ressources propres.

Sur un plan général, le Parlement tend à résoudre le problème de la compensation à accorder à la Grande-Bretagne en plaçant pour :

- l'accroissement des dépenses structurelles au détriment des dépenses de garantie agricole ;
- le développement de politiques nouvelles aptes à développer et à renforcer davantage l'économie des pays concernés ;
- la mise en œuvre d'un régime de péréquation financière entre les Etats membres, basé sur la notion de produit intérieur brut par habitant, pour contribuer à soutenir les efforts de convergences réalisés au travers des politiques communes.

Les critiques fondées sur la volonté de voir appliquer un autre mécanisme

Dans la ligne de son argumentation générale, le Parlement a visé une, ou parfois deux méthodes. La première méthode a été de proposer un système de compensation financière lié au PNB par habitant. Cette argumentation a vu le jour dans la résolution du 15 novembre 1979 relative à la communication de la Commission des Communautés européennes intitulée « Convergence et questions budgétaires » (point 7). Etroitement liée au rapport Mr. Dougall, elle a culminé dans la résolution du 17 juin 1981 sur l'avenir du budget des Communautés européennes (point 22). Enfin, dans la ré-

solution du 13 avril 1983 sur le financement futur de la Communauté (point 8), ce raisonnement a conduit le Parlement à inviter « la Commission à présenter en matière de péréquation financière, des exemples de calcul notamment en ce qui concerne la proposition de ne taxer — par le régime de la TVA ou par une charge exceptionnelle — que les Etats membres dont le PIB par habitant est supérieur à la moyenne ».

La seconde méthode a été de préconiser une augmentation importante des dépenses non agricoles. Cette argumentation tend à réaliser un budget équitable et équilibré dans ses dépenses, par une réduction des dépenses agricoles et par le renforcement des politiques communautaires structurelles. Ce raisonnement s'est traduit dans les résolutions des 18 septembre 1980 (point 2), 13 février 1981 (point 3), 17 juin 1981 (points 12, 13 et 14) et 12 mars 1984. Conscient néanmoins, que sa démarche ne saurait permettre de trouver une solution à court terme, le Parlement a dû se résoudre à accepter le système des solutions ad hoc concrétisées par des dépenses directes camouflées en interventions communautaires.

La critique des solutions « ad hoc »

Le Parlement a exprimé ses critiques, tant à l'occasion des résolutions relatives au budget que dans ses avis portant sur les propositions de règlements concernant les mesures de compensation en faveur du Royaume-Uni et de l'Allemagne. Certaines de ces critiques ont tenté d'élargir ou de réorienter le champ des dépenses. Ainsi, les résolutions des 27 octobre 1983 (point 7.b) et 12 mars 1984 (point 3) ont invité la Commission à proposer d'affecter les dépenses de compensation au financement d'interventions dans le secteur de la « rénovation urbaine ».

D'autres critiques ont eu pour objectif de porter le débat sur les modalités de ce type de financement, il s'agit en l'occurrence :

- du caractère non obligatoire de la dépense ;
- de l'interdiction du préfinancement de la dépense ;

— des dépenses à effectuer dans le cadre des politiques communautaires ;

— de la non-rétroactivité de la dépense, de manière à exclure des projets commençant avant 1983 ou achevés avant l'adoption de la base juridique réglementaire.

— de la limitation des montants versés à titre d'avances du caractère purement consultatif des comités de gestion et de l'établissement de rapports semestriels relatant la mise en œuvre de ces mesures.

Enfin, dans sa résolution du 10 février 1983, en application de la « Déclaration commune du 30 juin 1982 », le Parlement s'est opposé à la fixation de montants par voie réglementaire. A cet égard, il faut relever que le Parlement, s'il a, de nombreuses reprises émis les critiques que l'on sait, n'a jamais porté le fer sur les montants mêmes de la compensation, négociés au sein du Conseil et des Conseils européens.

Les armes utilisées

Rappelons que le Parlement européen a toujours su user, avec efficacité, des armes que lui donne le traité ou le règlement. Ainsi le 16 décembre 1982, devait-il en aller jusqu'à rejeter le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1982 qui comportait 850 MioECU au chapitre 53/B en faveur de la Grande-Bretagne par 259 voix contre 79 sans abstention (52). Il s'agit d'un vote nettement antibritannique puisque parmi les 79 opposants au rejet, 76 étaient Britanniques, conservateurs et travaillistes mêlés. Dans la résolution qu'il vote à cette occasion, on peut lire : « le Parlement européen... p 7 « déclare ne pas pouvoir accepter le projet de budget « rectificatif :

« a) s'il ne reçoit pas la garantie politique qu'il « s'agit des dernières mesures spéciales de compensation,

« b) si le projet de budget lui-même n'est pas modifié de manière à replacer ces mesures spéciales dans le cadre des politiques communes existantes,

« c) si la classification en dépenses non obligatoires n'est pas acceptée pour les financements en question ».

Outre cette arme constitutionnelle, le Parlement devait, le 27 juillet 1984, utiliser l'arme réglementaire en refusant une demande de virement de crédits au profit de la Grande-Bretagne. C'est précisément le point que nous abordons maintenant.

D — Les votes du 27 juillet 1984 du Parlement européen lors de sa session constitutive

Le 14 mars 1984, la Commission établit une demande de virement n° 1/84 pour transférer sur les lignes appropriées les crédits de 1 202 MioECU mis en réserve au chapitre 100/B par le Parlement lors de l'établissement du budget pour 1984. En raison de l'échec du Conseil européen de Bruxelles des 19 et 20 mars, elle retarde l'envoi de ce virement.

Après le succès du Conseil européen de Fontainebleau, elle envoie le 27 juin 1984 la demande de virement qui fait l'objet d'un avis favorable du Conseil le 9 juillet et de la commission des budgets du Parlement européen, le 12 juillet.

(52) Article cité en note de bas de page (9) aux pages 317 et 318.

Toutefois le Parlement européen, élu au suffrage universel le 17 juin, lors de sa session constitutive des 24 au 27 juillet (26) décide de « s'opposer actuellement au « virement de crédits qu'il soumettra à un nouvel examen lors de la présentation du budget supplémentaire » (27).

Dans la résolution adoptée le 27 juillet, par 214 voix pour, 70 contre et 3 abstentions (53), c'est-à-dire par presque tous les parlementaires sauf ceux de nationalité britannique, on peut lire : « le Parlement européen 1. « émet des réserves expresses sur le nouveau mécanisme de compensations budgétaires établi à Fontainebleau par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ;

« 2. constate en particulier, d'une part, que les déclarations de Fontainebleau ont été prises sans participation du Parlement et en méconnaissance de ses « pouvoirs et de ses compétences dans les domaines « budgétaire et financier, d'autre part, que ces délibérations ne constituent pas une solution durable telle qu'elle a été demandée par le Parlement ;

« 3. considère comme contraire à la lettre et à l'esprit des traités tout mécanisme qui organiserait une « péréquation des recettes sur la base de la règle du « juste retour ;

« 4. estime au contraire préférable de corriger « d'éventuels déséquilibres budgétaires par le financement communautaire, au bénéfice de l'Etat membre « considéré, de mesures spéciales dans le domaine de « l'emploi, de l'énergie, des transports ou de toute « autre mesure appropriée

« — sur la base de l'accord déjà intervenu entre le « Parlement, le Conseil et la Commission en avril « 1984 ;

« 5. s'inspirera de cette position de principe lorsqu'il « examinera les propositions de la Commission relatives à ce nouveau mécanisme de compensations — « et lorsqu'il délibérera sur le projet de budget 1985 ;

« 6. n'admettra pas que des décisions, dans le domaine budgétaire, soient prises sans son accord » ;

La couleur est donc annoncée (54).

Ce vote aura par ailleurs très rapidement des conséquences, car il conduira le gouvernement britannique à faire montre de plus de souplesse et à accepter le financement du déficit du budget 1984 par des avances intergouvernementales lors du Conseil « Budget » des 6, 7 et 8 septembre 1984.

(53) Les 214 voix favorables au refus de virement sont 56 S, 88 PPE, 18 COM, 18 L (tous), 20 RDE (tous), 13 DR (tous) et 3 NI. Les 70 voix hostiles sont 27 S (les travaillistes britanniques), 38 ED (tous), 4 COM et 1 NI. Les 3 abstentions sont 2 PE et 1 NI. Il y a donc 287 votants. Les parlementaires français (44) votent tous pour le refus de virement : 9 S, 3 PPE, 3 COM, 7 L, 14 RDE et 8 DR.

(54) Le même jour le Parlement vote une autre résolution où l'on peut lire au paragraphe 2 : « le Parlement européen...

« b) en ce qui concerne le budget général pour l'exercice 1985 ; « — il demande avec toute l'insistance qui s'impose l'inscription au budget des montants destinés à corriger les déséquilibres financiers « éventuels de certains Etats, considérant que le nouveau mécanisme « de compensation décidé par le Conseil européen réuni à Fontainebleau est contraire à l'esprit et à la lettre des traités, « — il tient pour inacceptable toute compression des politiques structurelles communes, celles-ci devant demeurer, même dans une situation financière particulièrement difficile, un instrument indispensable à la relance de la Communauté.



E — L'autorisation de virement donnée par le Parlement européen, le 10 octobre 1984

Tenant compte du fait que le Conseil a su arrêter un projet de BRS 1/84 le 2 octobre 1984, le Parlement autorise le virement n° 1/84, devenu le n° 28/84, qu'il avait refusé le 27 juillet 1984 (30). Ce vote est acquis à la très large majorité de 219 voix contre 35 et 10 abstentions, le 10 octobre (31). Les 17 et 19 octobre la Commission décide l'octroi de soutiens communautaires dans les domaines de l'énergie (255 MioECU à la Grande-Bretagne et 201 MioECU à l'Allemagne), des transports (461 MioECU à la Grande-Bretagne et 10 MioECU à l'Allemagne) et de l'emploi (275 MioECU à la Grande-Bretagne), c'est-à-dire pour un total de 1 202 MioECU (soit 991 à la Grande-Bretagne et 211 MioECU à l'Allemagne).

F — L'avis du Parlement européen sur la proposition de décision relative au système des ressources propres des Communautés, le 25 octobre 1984

Le Parlement européen le 25 octobre 1984, vote au terme d'un débat le 23 octobre (37), par 184 voix, 71 contre et 6 abstentions, une résolution (41), dont les principaux paragraphes concernant le problème britannique se lisent ainsi : « le Parlement européen, 2. constate en outre :

- « ...
- « b) que l'adoption d'une telle décision aurait des conséquences inacceptables :
- « — en raison de la remise accordée au Royaume-Uni au niveau des recettes, la nouvelle part de la taxe sur la valeur ajoutée due à la Communauté aurait pour effet que le taux moyen de la taxe sur la valeur ajoutée ne serait plus que de 1,3 % environ et ne suffirait donc plus que pour une période très brève après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés,
- « — ce sera dorénavant la Commission qui fixera de façon autonome, à la place de l'autorité budgétaire (Parlement européen et Conseil), le niveau effectif de la part de la taxe sur la valeur ajoutée à verser à la Communauté en ce qui concerne chacun des Etats membres, puisque, sur la base de ses calculs de compensation, elle décidera du niveau de la part de recettes que le Royaume-Uni pourra imposer à la Communauté, ainsi que de la charge supplémentaire effective que chacun des neuf (onze) autres Etats membres sera tenu de supporter pour combler cette perte de recettes,
- « — le Conseil et le Parlement européen perdront ainsi leur pouvoir de décision et d'organisation en ce qui concerne le volet « recettes ». En outre, le Conseil et le Parlement, de même que les parlements nationaux, ne seront plus en mesure d'exercer un contrôle sur le niveau réel des ressources propres communautaires provenant des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- « c) que cette décision a donc en particulier pour conséquence :
- « — que toute nouvelle mesure au titre d'une politique communautaire n'entraînant pas de dépenses surproportionnelles au Royaume-Uni ainsi que tous les frais liés à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés seront supportés par les (neuf ou onze) autres Etats membres au niveau de leur part « normale » de la taxe sur la valeur ajoutée, et cela

- « en supplément de la perte de recettes imputable au Royaume-Uni ; cet effet se fera aussi sentir en cas de diminution relative des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses agricoles,
- « — que le Royaume-Uni, sur la base de la charge par habitant liée à la part de la taxe sur la valeur ajoutée due à la Communauté, est traité comme le deuxième pays le plus pauvre de la Communauté après la Grèce,
- « ...
- « 3. ne peut accepter :
- « a) que la proposition de la Commission ne tienne pas le moindre compte de la déclaration centrale du Conseil européen de Fontainebleau (paragraphe 1) ni des nombreuses propositions du Parlement européen relatives à un système de péréquation à long terme opérant au niveau de la politique des dépenses ;
- « b) que la Commission conçoive comme régime durable le régime dérogatoire mis au point en faveur d'un seul Etat membre ;
- « ...
- « 5. propose aussi :
- « a) que la correction en faveur du Royaume-Uni, au sens du montant de la remise fixé à Fontainebleau, soit effectuée par voie de règlement du Conseil, avec l'accord du Parlement européen, au niveau du volet « dépenses » du budget communautaire ;
- « b) que la durée d'application de cette correction soit limitée à quatre ans au total ;
- « ... ».

Cette résolution — dont nous ne pouvons donner les développements consacrés au système des ressources propres lui-même faute de place — est en termes politiques et juridiques un véritable rejet par le Parlement européen du laborieux accord de Fontainebleau. Cette réaction est bien dans la ligne permanente du Parlement à ce sujet. Par la suite, il fera preuve de plus d'esprit de compromis, que nous analyserons plus tard.

G — Le Parlement européen et les déséquilibres budgétaires lors de sa première lecture du projet de budget pour 1985, le 14 novembre 1984

Le Parlement européen, ainsi qu'il l'a fait depuis l'établissement du budget pour 1981, ne met pas en cause le montant de la compensation à accorder à la Grande-Bretagne (et à l'Allemagne). Par contre, il conteste plus que jamais les modalités de la compensation décidées par le Conseil, en l'occurrence le Conseil européen de Fontainebleau du 26 juin 1984. Pourtant pour parvenir à exprimer sa volonté, le Parlement aura quelque peine.

Après de laborieuses délibérations, la commission des budgets avait adopté un projet d'amendement (PdA 753) le 29 octobre (26 x 0 x 1) à soumettre à la séance plénière. Ce texte consistait à inscrire au titre de « mesures spéciales » en faveur de ces 2 pays, sans compensation, un montant de 1 515 900 000 écus à ventiler ultérieurement sur les articles suivants : 560/B « Concentrations urbaines », 583/B « Projets spéciaux-transports », 649/B « Mesures spéciales-emploi » et 707/B « Mesures particulières-stratégie énergétique ». Ce montant correspondait en crédits bruts au remboursement à la Grande-Bretagne du milliard d'écus promis à Fontainebleau à Madame Thatcher, et à la compensation corrélative à l'Allemagne.

Le 14 novembre 1984, le Parlement ne réunit pas une majorité suffisante (218 voix) pour voter le PdA 753, qui ne recueille que 204 voix pour, 32 étant contre et 56 s'abstenant (55).

Devant ce loupé, qui tient essentiellement au fait que les 45 présents sur les 50 que compte le groupe des démocrates européens, 44 se sont abstenus et 1 a voté contre, la séance est suspendue de 17 h 20 à 18 h 15 afin de permettre à la commission des budgets de se réunir. Au sein de celle-ci, l'unité se reforme et un PdA 701 présenté par Madame Barbarella au nom du groupe communiste et apparentés, qui avait été précédemment retiré, est soumis à l'Assemblée et voté par 243 voix contre 83 et 14 abstentions, il y a donc 340 votants et non plus 292 (56). Le texte de l'amendement consiste à inscrire les mêmes 1 515 900 écus, au titre de « programmes communautaires » en faveur de ces deux pays : article 560/B (250 MioECU), article 583/B (350 MioECU), article 649/B (350 MioECU) et article 707/B (565,9 MioECU). Dans le commentaire, il est précisé que les crédits inscrits aux articles 560/B, 583/B et 649/B sont destinés à des programmes en faveur du Royaume-Uni et que ceux inscrits à l'article 707/B sont destinés, à concurrence d'un montant de 192,4 MioECU à l'Allemagne et, pour le restant, au Royaume-Uni.

H — Le Parlement européen et les déséquilibres budgétaires lors de sa deuxième lecture du projet de budget pour 1985, le 13 décembre 1984

Ainsi que nous le verrons plus loin, le Parlement européen définit une stratégie de rejet de budget en décembre 1984. Afin de pouvoir rassembler le maximum de voix en faveur de cette décision, les stratégies du Parlement estiment préférable de ne retenir qu'un « motif important » pour ce faire, à savoir le fait que le principe de

(55) Les 204 votes positifs se répartissent ainsi : 68 S, 91 PPE, 18 COM, 13 L, 7 RDE, 6 DR et 1 NI. Les 32 votes négatifs sont 27 S, 1 ED, 1 L, 2 RDE et 1 ARC. Les 56 abstentions sont 44 ED, 1 COM, 1 L, 7 RDE et 3 ARC. Il y a donc 292 votants. Les parlementaires français présents sont largement favorables : 30 pour, soit 15 S, 4 PPE, 3 L, 5 RDE et 3 DR, avec 2 RDE contre, et 1 COM et 3 RDE s'abstenant.

La justification du PdA 753 est la suivante : « le Conseil européen à Fontainebleau est convenu d'accorder au Royaume-Uni une correction budgétaire de 1 MIA d'Ecu pour l'exercice 1984 et une correction complémentaire en faveur de la République fédérale d'Allemagne. Le Parlement estime que cette correction doit être mise en œuvre par des mesures communautaires inscrites au Budget des Communautés.

« Cet amendement inscrit un montant brut de 1 323 500 000 écus correspondant à un montant net de 1 miaECU en faveur du Royaume-Uni, ainsi que la correction correspondante de 192 400 000 en faveur de la République Fédérale d'Allemagne ».

(56) Les 243 votes positifs sont 78 S, 94 PPE, 1 ED, 23 COM, 18 L, 12 RDE, 7 ARC, 8 DR et 2 NI. Les 83 votes négatifs sont 33 S, 2 PPE, 44 ED, 2 L et 2 RDE et les 14 abstentions, 1 ED, 5 COM, 5 RDE et 3 ARC. Les parlementaires français votent pour à concurrence de 41 (17 S, 5 PPE, 7 L, 6 RDE et 6 DR) ; 4 votent contre (1 S, 1 L et 2 DE) et 4 s'abstiennent (3 COM et 1 RDE).

« La justification du PdA 701 est la suivante : « L'inscription au budget des crédits prévus par l'accord de Fontainebleau pour 1984, en faveur du Royaume-Uni et de la République Fédérale d'Allemagne, vise à réaffirmer le principe en vertu duquel tout déséquilibre budgétaire au détriment d'un ou de plusieurs Etats doit être compensé au niveau des dépenses, dans le cadre de programmes et d'interventions communautaires en faveur de ces pays ».

l'annualité a été violé par le Conseil. Il en sera ainsi fait et la question des déséquilibres budgétaires ne sera pas retenue (57).

I — L'orientation commune du Conseil pour la décision relative au système des ressources propres des Communautés, le 21 mars 1985

Après trois échecs, le Conseil « Affaires générales » parvient à trouver un accord sur l'inclusion de la compensation d'un milliard d'écus dans le budget 1985 au titre du déséquilibre de 1984 de la Grande-Bretagne. Le texte agréé de l'article 3 § 4 du projet de décision est le suivant :

« Lors de l'entrée en vigueur des dispositions du présent paragraphe et en dérogation de la décision du 21 avril 1970, une déduction forfaitaire de 1 000 millions d'écus sera opérée sur le montant de la taxe sur la valeur ajoutée due par le Royaume-Uni. Une somme équivalant à cette déduction sera supportée par les autres Etats membres et répartie conformément aux dispositions du paragraphe 3 sous c) ci-dessus.

« Les opérations indiquées à l'alinéa précédent constituent des modifications des ressources propres provenant de la TVA au titre de l'exercice 1985. Si nécessaire, les montants correspondants sont pris en compte au titre de l'exercice 1985 par la Commission (58).

J — La concertation Conseil-Parlement-Commission sur la décision relative au système des ressources propres des communautés, le 29 avril 1985

Sur la base de l'« orientation commune » fixée par le Conseil lors de la réunion du Conseil « Affaires générales », le 29 avril 1985, se tient à Luxembourg une réunion dite de concertation. La délégation du Parlement européen propose un projet de déclaration tripartite, très diplomatique, qui ne fait référence aux déséquilibres budgétaires que de façon nuancée. Ce projet s'énonce ainsi : « La délégation du Parlement, le Conseil et la Commission confirment que la décision du ... relative au système des ressources propres communautaires doit être interprétée à la lumière des éléments suivants qui résultent notamment de l'accord de Fontainebleau du 26 juin 1984 :

(57) On trouve ce motif de rejet dans le premier projet de rapport de M. Fich (PE 94.283 du 6 décembre 1984), qui se lisait ainsi : « le Parlement européen : 3. souligne que le projet de budget ainsi modifié ne respecte pas les principes fondamentaux de droit budgétaire tels que l'annualité, l'unité et l'universalité du budget et notamment en ce qui concerne :

« ...
« b. Les mesures spéciales en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne : le Conseil refuse toute inscription budgétaire concernant ces mesures dont le principe et le montant sont reconnus par toutes les Institutions communautaires et dont la mise en œuvre nécessitera de toute façon une autorisation budgétaire préalable, qu'elles soient entendues comme des dépenses communautaires en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne ou comme une manipulation du taux d'appel des ressources propres provenant de la TVA avec un financement complémentaire de la part des Etats membres dont le taux de TVA dépassera le 1 % ».

(58) Cette disposition signifie que la rectification à apporter pourrait être faite en 1986, dans les comptes de 1985.



« 1. la politique des dépenses est le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires, la compensation par voie d'abattement TVA ayant un caractère provisoire et ne pouvant aller au-delà de 1987 ;

« 2. le taux maximum de mobilisation de la TVA communautaire pourra être porté à 1,6 % dès que cela sera nécessaire ;

« 3. dès 1986, sur proposition de la Commission, le Conseil réexaminera la question dans son ensemble et prendra ex novo les décisions appropriées sur la base des points ci-dessus ; ces décisions seront prises par voie communautaire, le Conseil statuant à l'unanimité et le Parlement se prononçant à la majorité de ses membres et aux 3/5^e des suffrages exprimés ;

« 4. la possibilité pour la Communauté d'entreprendre des programmes complémentaires de recherche financés au moyen de contributions des Etats membres doit être étendue à d'autres programmes que ceux poursuivis dans le cadre d'Euratom. Le Conseil s'engage à modifier son projet de décision dans ce sens ».

Le 7 mai 1985, jour où le Conseil arrête la décision de ressources propres, le Président du Conseil s'exprime ainsi dans une lettre adressée au Président du Parlement européen : « Vous avez abordé (le 29 avril) des sujets d'une importance fondamentale pour l'avenir de l'activité communautaire et vous avez développé à ce propos des considérations de fond sur lesquelles je ne peux qu'être d'accord. Ces considérations s'inscrivent d'autre part dans la perspective, indiquée par les chefs d'Etat et de gouvernement à l'occasion du Conseil européen de Fontainebleau, d'une relance de la Communauté, sur le plan des politiques à mener et des équilibres institutionnels qui devront en constituer le support.

« En ce qui concerne la méthode de correction des déséquilibres budgétaires, je tiens à vous rappeler que le Conseil européen a souligné ce point lors de la réunion de Fontainebleau et que ce concept est clairement mis en évidence dans les considérants de la décision sur les ressources propres. Vous serez d'accord avec moi pour estimer que cet objectif ne pourra toutefois être atteint qu'à moyen terme. Il ne fait aucun doute que, au fur et à mesure que la restructuration des dépenses donnera des résultats concrets, la correction par le biais des rentrées deviendra de moins en moins importante et finira par disparaître lorsque la restructuration sera terminée ».

K — La solution des déséquilibres budgétaires dans la lettre rectificative du 1^{er} avril 1985 et le projet de budget du 24 avril 1985

Dans sa lettre rectificative n° 3 du 1^{er} avril 1985 à son avant-projet de budget pour 1985 du 15 juin 1984, la Commission, conformément à sa déclaration au Conseil « Affaires générales » du 21 mars 1985, inscrit la correction en faveur du Royaume-Uni, prévue à l'article 3 § 3 (c) et § 4 de la décision du Conseil du 7 mai 1985 sur le système des ressources propres des Communautés (15). Elle propose que deux articles figurent au chapitre 13 « Ressources propres provenant de la TVA » de l'état des recettes : l'article 130 qui vise la situation lors de l'entrée en vigueur de l'article 3 § 4 de la décision, à savoir, les versements de la TVA prévus sont ceux résultant de la correction, et l'article 131, par contre, qui vise

la situation actuelle et ne tient pas compte de la correction puisqu'il est d'application seulement jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article précité de la décision. Des inscriptions analogues figurent également au titre 2 relatives à la contribution financière de la Grèce.

La diminution du montant total de l'article 130 par rapport à l'article 131 résulte du financement partiel de la correction par une contribution financière supplémentaire inscrite au chapitre 21. La correction totale de 1 000 MioECU déduite de la TVA au Royaume-Uni est financée à concurrence de 976,5 MioECU par des versements supplémentaires de la TVA de huit autres Etats membres et de 23,5 MioECU par une contribution financière supplémentaire de la Grèce.

Le 24 avril 1985, le Conseil en arrêtant son troisième projet de budget marque son accord sur l'inscription en recettes de la correction en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne, tout en apportant une modification à la deuxième phrase du texte apparaissant dans le commentaire se rapportant à l'article 130.

L — Les déséquilibres budgétaires dans la décision du 7 mai 1985

Le texte définitif de la décision du 7 mai 1985 à propos des déséquilibres budgétaires se trouve à l'article 3 en ses paragraphes 1, 2, 3 et 4.

Article 3

« 1. Constituent également des ressources propres les recettes provenant, conformément au présent article, de l'application de taux à l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée, déterminée d'une manière uniforme pour les Etats membres selon des règles communautaires.

« 2. Aucun des taux visés au paragraphe 1 n'est supérieur à 1,4 %. Ces taux sont fixés dans le cadre de la procédure budgétaire compte tenu de toutes les autres recettes.

« 3. Les taux sont calculés de la manière suivante :
a) un taux uniforme est déterminé par rapport à l'assiette visée au paragraphe 1 ;

b) en ce qui concerne le taux à appliquer au Royaume-Uni, on opère sur le montant obtenu par application du taux uniforme une déduction déterminée comme suit :

i) en calculant la différence, au cours de l'exercice précédent, entre la part en pourcentage du Royaume-Uni dans la taxe à la valeur ajoutée qui aurait été payée pendant cet exercice, y compris les ajustements au titre d'exercices antérieurs, si le taux uniforme avait été appliqué et la part en pourcentage du Royaume-Uni dans le total des dépenses réparties ;

ii) en appliquant la différence ainsi obtenue au total des dépenses réparties ;

iii) en multipliant le résultat par 0,66.

« Le montant réduit est divisé par l'assiette du Royaume-Uni ;

c) en ce qui concerne les taux à appliquer aux autres Etats membres, une somme équivalente à la déduction visée au point b) est supportée par ces Etats. La répartition de cette somme est d'abord calculée en fonction de la part respective de ces derniers dans les versements de la taxe à la valeur ajoutée

« résultant de l'application du taux uniforme, le Royaume-Uni étant exclu ; elle est ensuite ajustée de façon à limiter la participation de la République fédérale d'Allemagne à deux tiers de la part résultant de ce calcul.

« On obtient les taux à appliquer à ces Etats membres en divisant par l'assiette de chaque Etat membre le total produit par l'addition des montants résultant de l'application du taux uniforme et de leur part dans la somme supplémentaire ;

« d) lorsqu'il y a lieu d'appliquer le paragraphe 7, des contributions financières sont substituées aux versements de la taxe à la valeur ajoutée dans les calculs visés au présent paragraphe, pour tout Etat membre concerné.

« 4. Lors de l'entrée en vigueur du présent paragraphe et par dérogation à la décision du 21 avril 1970, une déduction forfaitaire de 1 000 millions d'écus sera opérée sur le montant de la taxe sur la valeur ajoutée due par le Royaume-Uni. Une somme équivalente à cette déduction sera supportée par les autres Etats membres et répartie conformément au paragraphe 3 (point c).

« Les opérations indiquées à l'alinéa précédent constituent des modifications des ressources propres provenant de la taxe à la valeur ajoutée au titre de l'exercice 1985. Si nécessaire, les montants correspondants sont pris en compte au titre de l'exercice 1985. »

M — Le Parlement européen et les déséquilibres budgétaires lors de sa troisième lecture du projet de budget pour 1985, le 9 mai 1985

Le projet de budget pour 1985 du 24 avril ayant repris les dispositions de la lettre rectificative n° 3 du 1^{er} avril de la Commission le Parlement européen allait avoir à définir l'attitude qu'il devrait prendre. La commission des budgets, le 6 mai 1985, avait, à une faible majorité il est vrai (14 x 10 x 7), proposé de retirer du budget les dispositions permettant de rembourser un milliard d'écus à la Grande-Bretagne.

Plus précisément la proposition de la commission des budgets consistait à supprimer dans la nomenclature de l'état des recettes l'article 130 « Ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée en application de l'article 4 de la décision du 21 avril 1970 et de l'article 3 § 4 de la décision du ... 1985 », l'article 210 « Contributions prévues à l'article 3 § 4 de la décision du ... 1985 », le poste 2103 « Contribution financière de la Grèce en application de l'article 3 § 4 de la décision du ... 1985 », ainsi que les montants et les commentaires repris à ces lignes et les mentions correspondantes à l'article 131 et à la partie B « Financement du Budget » de l'état des recettes (PdA 289/rev).

L'assemblée plénière ne trouve pas le 9 mai de majorité suffisante pour voter le PdA 289/rev. En effet, alors qu'il aurait fallu 218 voix puisque le Parlement qualifie ce texte d'amendement comme s'il s'agissait de DNO, il ne recueille que 111 voix favorables, 70 étant contre et 84 s'abstenant (59).

(59) Les 111 voix favorables sont 60 S, 1 PPE, 2 ED, 21 COM, 16 RDE, 2 ARC, 7 DR, 2 NI. Les 70 voix négatives viennent des 27 S, 2 PPE, 36 ED, 1 COM, 2 L, 2 ARC tandis que les 84 abstentions sont 71 PPE, 2 ED, 9 L et 2 ARC, soit 265 votants.

Un PdA 287, présenté par Mme Barbarella pour supprimer les mêmes dispositions, est également rejeté. La justification était encore plus agressive, puisqu'on pouvait y lire : « Si le Conseil devait maintenir une position tendant à corriger dès maintenant la ventilation TVA, cette position devrait être considérée comme une violation grave du droit communautaire, avec toutes les conséquences, notamment juridiques, qui pourraient en découler ».

Par contre le Parlement parvient, avec quelque peine, il est vrai, à voter un amendement à l'état des dépenses. En effet, émanaient de la proposition de la commission des budgets du 6 mai deux PdA :

— un PdA 293/rev de Madame Barbarella, qui tendait à inscrire un p.m. aux quatre articles suivants : articles 560, 583, 649 et 707/B « Compensations en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne » avec le commentaire suivant : « Le Parlement reste fermement convaincu que le déséquilibre budgétaire de la Grande-Bretagne doit être résorbé par le biais d'un financement d'actions spécifiques inscrites au budget au titre de dépenses communautaires » (60) ;

Des 42 parlementaires français 33 votent pour (11 S, 6 COM, 10 RDE, 6 DR) tandis que 9 s'abstiennent (5 PPE, 4 L).

La justification du PdA 289/rev est la suivante : « les articles 130 et 210 tels que prévus par le Conseil sont contraires à l'article 4 de la décision du 21 avril 1970, ayant valeur de traité.

« La modification de cet article 4, notamment en ce qui concerne les compensations en faveur de deux Etats membres par la voie d'un « abattement » sur leurs versements de ressources propres et qui implique des modifications aux taux de TVA de tous les Etats membres, est contraire à la position du Parlement qui estime que la politique des dépenses constitue le moyen essentiel pour résoudre les déséquilibres budgétaires.

« L'inscription anticipée de ces modifications est d'autant plus inacceptable qu'à l'heure actuelle la ratification de la nouvelle décision sur les ressources propres par les parlements nationaux avant la fin de l'exercice n'est pas acquise ».

(60) Les trois votes cités n'ont pas été nominaux, ce qui est regrettable vu leur importance.

La justification du PdA 293/rev était la suivante : « A cet égard, il invite le Conseil à respecter l'engagement auquel ce dernier a lui-même souscrit dans le cadre des décisions du Sommet de Fontainebleau qui précisent notamment que «... la politique des dépenses est à terme le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires ».

« L'inscription d'un p.m. dans le budget relatif à l'exercice 1985, aux postes relatifs aux compensations en faveur du Royaume-Uni indique par conséquent la volonté du Parlement d'accepter, à titre transitoire seulement et pas au-delà du 1^{er} janvier 1987, la solution de toute façon transitoire adoptée à Fontainebleau. Cette date est en effet celle à laquelle une nouvelle augmentation du taux de la TVA à 1,6 % sera très probablement nécessaire et donc, forcément, le retour à un mécanisme de résorption des éventuels déséquilibres du côté des dépenses.

« Le Parlement est, en tout état de cause, déterminé à réinscrire, à partir de cette date, l'équivalent des compensations en faveur du Royaume-Uni au titre des dépenses communautaires ».

La justification du PdA 291/rev était la suivante : « Le Conseil européen de Fontainebleau a convenu que la politique des dépenses constitue à terme le moyen essentiel pour résoudre la question des déséquilibres budgétaires.

« Afin de permettre la réalisation de cette politique des dépenses dès 1985, il importe de maintenir ouvertes en dépenses toutes les lignes au budget 1985 qui concernent les compensations en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne.

« La Commission est appelée à présenter les propositions législatives nécessaires conformément à l'article IV, 3 c de la Déclaration commune du 30 juin 1982 (JO n° C 194 du 28 juillet 1982) ».



— un PdA 291/rev de M. Fich qui proposait la même nomenclature mais avec un commentaire différent qui se lisait ainsi : « la politique des dépenses est le moyen essentiel pour résoudre la question des déséquilibres budgétaires. Les compensations en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne par voie d'abattement sur leurs versements de ressources propres aux Communautés sont contraires à la solidarité communautaire telle qu'elle résulte de la décision sur les ressources propres de 1970, qui a valeur de traité ;
« Les lignes à l'état des dépenses qui doivent permettre dès 1985 et après que leur financement ait été assuré, la mise en œuvre de programmes structurels pouvant résorber les déséquilibres budgétaires qui constituent une situation inacceptable pour certains Etats membres, sont toutefois maintenues ouvertes » (60).

En séance plénière, les votes sont cahotiques et se déroulent de la façon suivante :

— le PdA 293/rev est mis au vote d'abord mais par division ; le p.m. sur la ligne est approuvé par 234 voix contre 28 et 5 abstentions, soit 267 votants ;

— le commentaire du 293/rev, par contre, est rejeté par 110 voix favorables, 141 contre et 14 abstentions, soit 265 votants ;

— le commentaire du PdA 291/rev est à son tour mis au vote et refusé par 90 voix contre 85 et 86 abstentions, soit 261 votants.

Par conséquent, l'amendement transmis au Conseil est sans commentaire et sans justification (60).

N — La fin du différend sur les déséquilibres budgétaires

Avec un grand sens de l'opportunité politique, le Conseil, le 22 mai 1985, ne rejette pas l'amendement 293/rev sans commentaires.

En commission des budgets, le 10 juin 1985, la question connaît un dernier rebondissement, M. Fich ayant inscrit, dans son projet de résolution (PE 98.398 du 30 mai 1985 non publié), un considérant qui se lisait ainsi : « considérant qu'il a amendé et proposé des modifications au nouveau projet de budget afin de :

« ...
« marquer son désaccord sur l'autorisation de mesures compensatoires en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne par la voie de modifications du taux de TVA des Etats membres tout en permettant leur exécution en 1985 ». La réaction est vive sur certains bancs et ce texte, qui ne recueille que 13 voix pour, 13 contre et 4 abstentions, est considéré comme rejeté. Il n'en est plus question au Parlement le 13 juin.

Dans le budget 1985 se trouvent donc 4 p.m. qui symbolisent la volonté, plus ou moins active, de la Communauté de régler les déséquilibres budgétaires par la voie des dépenses.

II^e partie

La procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour l'exercice 1985

Cette procédure budgétaire est l'une des plus longues qu'ait connu l'histoire budgétaire de la Communauté européenne puisqu'elle ne s'est terminée que le 13 juin 1985 (61), soit douze mois après avoir été entamée. Nous la décrivons de façon chronologique, tout au long de treize développements.

I. — L'AVANT-PROJET DU BUDGET POUR 1985 ENVOYÉ PAR LA COMMISSION LE 15 JUIN 1984 (PREMIÈRE PHASE DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE)

Pour cette phase, comme pour les autres nous chercherons à expliquer, pour le moins, ce qu'ont été les ambitions de l'institution actrice, suivies d'une analyse de ses travaux sur l'état des dépenses et sur l'état des recettes.

A. L'approche budgétaire de la Commission à propos du budget pour 1985

Deux questions se posent à la Commission, en avril/mai 1984. Synthétisons les faits et analysons ses réponses.

A quel niveau fixer le montant des dépenses pour l'année prochaine ?

L'ambition de la Commission est d'élargir les politiques et les actions communautaires, tout en tenant compte des contraintes globales en matière de dépenses publiques dans la Communauté et des impératifs d'une saine discipline budgétaire. Elle prévoit un montant total de 28 104 MioECU de dépenses en crédits de paiement dont 19 315 MioECU sont nécessaires pour le FEOGA/Garantie. Pour les dépenses non obligatoires (DNO), elle propose des augmentations de 12,76 % des crédits de paiement (CP) et de 12,78 % des crédits d'engagement (CE), soit une fois et demie le taux maximum d'augmentation des DNO, constaté à 8,5 % (voir tableau n° 15 ci-après). La commission escompte que de cette manière il sera possible de maintenir en termes réels l'ensemble des actions existantes de la Communauté dans les domaines structurels et sectoriels, tout en intensifiant, de manière sélective, certaines d'entre elles, conformément à ses priorités politiques.

Comment assurer le financement des 28 104 MioECU de dépenses ?

Le montant total des dépenses proposées correspondant à un taux de TVA de 1,12 %, la Commission, dans l'introduction politique de son avant-projet de budget, avance une proposition selon laquelle, avant l'adoption du

(61) L'article cité à la note de bas de page (6) relate la procédure budgétaire pour l'établissement du budget pour l'exercice 1980 achevée le 9 juillet 1980.

budget en décembre 1984, un accord devra être réalisé au Conseil - à approuver ensuite par les Parlements nationaux - qui devra permettre de faire appel à des ressources propres au-delà du plafond actuel de 1 % de TVA. La Commission prend donc comme hypothèse que la décision sur de nouvelles ressources propres contiendra une disposition spéciale permettant son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1985 et l'application du nouveau régime le 1^{er} janvier 1985, autorisant la fixation d'un taux de 1,12 % applicable pour l'ensemble de l'année, sera établi ultérieurement. Toutefois, au cas où toutes les procédures nationales de ratification ne seraient pas achevées en temps voulu, la Commission propose que le Conseil prenne, à titre de précaution, avant l'arrêt du budget pour 1985, une décision prévoyant de mettre automatiquement à la disposition de la Communauté, si besoin en était, un montant correspondant à 0,12 % de TVA.

B. L'état des dépenses

Les crédits proposés se fondent sur des prévisions de dépenses de 30 228,2 MioECU pour les CE et de 28 103,5 MioECU pour les CP. Par rapport au budget de l'exercice 1984, l'augmentation des crédits s'élève à 10,41 % pour les engagements et à 10,81 % pour les paiements. Ces augmentations, ventilées en dépenses obligatoires (DO) et dépenses non obligatoires (DNO), traduisent un accroissement des DNO de 12,75 % tant en engagement qu'en paiement. Ceci implique un dépassement du taux maximal d'augmentation des DNO (8,5 %) de 50 % environ. En effet, en raison du volume important des engagements de dépenses que la Commission aura contracté sur ces crédits au 31 décembre 1984 (3 200 MioECU environ), un accroissement des DNO limité à l'incidence du taux maximal n'aurait laissé que très peu de place à l'octroi de nouveaux crédits d'engagement en 1985, si l'on respecte la relation normale entre paiements et engagements.

En outre, compte tenu de l'accroissement très important de la dépense agricole en 1983 et 1984, la Commission constate que l'objectif qu'elle avait souligné dans sa communication sur la discipline budgétaire - à savoir un taux de croissance des dépenses du FEOGA/Garantie, exprimé sur une moyenne de trois exercices, inférieur au taux de croissance des ressources propres - est actuellement impossible à réaliser par rapport aux exercices antérieurs, bien que l'augmentation proposée pour 1985 par rapport à 1984 soit compatible avec une telle orientation à l'avenir.

Le FEOGA/garantie

Sur la base des règlements applicables dans le domaine agricole, et sans prendre en considération d'éventuels ajustements de ces règlements, tels que des décisions de prix agricoles en 1985, les estimations de dépenses de la Commission s'élèvent à 18 965 MioECU. En outre, elle estime qu'un programme communautaire spécial de destockage est nécessaire du fait du niveau actuel des stocks de certains produits, dont le beurre. Elle propose donc d'y affecter 350 MioECU. Les dépenses de la garantie proposée par la Commission s'élèvent dès lors à 19 315 MioECU, soit une augmentation de 17 % par rapport aux crédits inscrits au budget de 1984 (16 500 MioECU). Néanmoins, si l'on se réfère aux dernières estimations établies par la Commission sur les besoins probables pour 1984 (18 631 MioECU), le taux d'augmentation en 1985 par rapport à 1984 est ramené à 3,7 %.

Les politiques structurelles

Pour le Fonds régional et le Fonds social, la Commission propose des accroissements de crédits pour engagements permettant en 1985 le même niveau d'activité, en termes réels, qu'en 1984. Ainsi, les montants inscrits au budget 1984 sont augmentés de 5,1 %, correspondant à une estimation du taux d'inflation dans la Communauté. La Commission est consciente que cet accroissement ne permettra pas d'atteindre les objectifs politiques à long terme fixés par elle et le Parlement dans ces deux domaines, mais elle estime qu'une croissance supérieure provoquerait des problèmes de paiement insolubles, dans le contexte de la situation budgétaire de la Communauté.

Les augmentations proposées en matière de crédits pour paiements s'élèvent donc à 16,3 % pour le Fonds régional et à 12,8 % pour le Fonds social.

Les autres politiques

La Commission accorde une priorité budgétaire particulière à la R-D, aux programmes méditerranéens et aux transports, priorité en harmonie avec, non seulement, les conclusions du Conseil européen, mais également avec les orientations du Parlement européen en ce qui concerne la politique budgétaire.

- Pour la *recherche* (dont notamment la mise en œuvre du programme « Esprit »), la Commission propose 914,76 MioECU de CE, et 614,05 MioECU de CP, soit un accroissement respectivement de 22,98 % et de 20,50 %.

- Pour les *programmes intégrés méditerranéens* (PIM), la Commission propose l'inscription, sans CP, de 140 MioECU de CE pour les programmes proprement dits, et de 10 MioECU pour les actions préparatoires.

- Pour les *infrastructures de transport*, la Commission propose 111,75 MioECU de CE et 33,75 MioECU de CP, soit respectivement un accroissement de 36,70 % et de 5,93 %.

- Pour l'*aide au développement*, les crédits proposés par la Commission s'élèvent à 1 459 MioECU en CE et à 1 151 MioECU en CP, soit un accroissement de respectivement 42,65 % et 28,37 %. Relevons que ces propositions sont d'un ordre de grandeur comparable à celles formulées par la Commission dans son avant-projet 1984, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la faim dans le monde et l'aide aux pays en voie de développement non associés ; elles traduisent, toutefois, une accélération dans la mise en œuvre des protocoles financiers en faveur des pays du bassin méditerranéen.

La correction des déséquilibres budgétaires

En ce qui concerne la correction des déséquilibres budgétaires, l'avant-projet ne contient aucune dépense du type de celles qui avaient été envisagées au cours d'exercices antérieurs. En effet à la lumière des discussions, alors en cours, concernant le financement futur de la Communauté, la Commission part de l'hypothèse qu'aucune correction pour 1984, à effectuer en 1985, n'affectera le niveau des dépenses communautaires. Si toutefois les négociations en cours devaient conduire à une modulation des versements de TVA par les Etats-membres, la Commission déclare qu'elle soumettra la proposition convenable pour rectifier l'état des recettes, dès que la base juridique nécessaire à cette modulation aura été établie.



C. L'état des recettes

Selon la Commission, les prévisions de ressources propres pour le financement du budget de l'exercice 1985 font apparaître une hausse de l'ordre de 5,38 % par rapport à 1984. En raison des estimations des recettes provenant des droits de douane, des prélèvements agricoles et des autres recettes à l'exception de la TVA, ces ressources ne sont cependant pas suffisantes pour couvrir les dépenses proposées et un taux de TVA de 1,12 % s'imposera. En raison du plafond de 1 % de TVA, la Commission annonce qu'elle transmettra au Conseil des modifications à sa proposition de décision du 6 mai 1983 sur de nouvelles ressources propres des Communautés (12), dont une disposition spécifique prévoira, compte tenu des procédures de ratification nationales, la prise d'effet de cette décision au 1^{er} janvier 1985, permettant ainsi au taux de TVA de 1,12 % de s'appliquer à l'ensemble de l'exercice budgétaire 1985 (13). Afin d'assurer en tout état de cause le financement du budget de l'exercice 1985, la Commission indique qu'elle proposera également l'adoption d'une décision du Conseil par laquelle sera organisé l'octroi à la Communauté de moyens financiers par les Etats membres, qui n'entrerait en application que dans le seul cas où la décision sur de nouvelles ressources propres ne serait pas mise en vigueur dans les délais voulus (62).

II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 1985, ARRÊTÉ PAR LE CONSEIL LE 2 OCTOBRE 1984 (PREMIÈRE LECTURE DU CONSEIL, DEUXIÈME PHASE DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET PREMIÈRE ÉTAPE DE LA NAVETTE)

Introduit selon le calendrier pragmatique et même avant, l'avant-projet de budget ne sera transformé en projet que le 2 octobre 1984, soit avec 10 semaines de retard.

A. La stratégie du Conseil

Parler du Conseil comme une institution monolithique serait inappropriée ainsi que chacun le sait. En fait le Conseil est l'assemblée de dix délégations gouvernementales, qui progressivement se mettent d'accord sur une position, laquelle constitue, en général leur plus petit dénominateur commun. Dans le cas que nous étudions, des délégations auraient pu accepter d'arrêter un projet de budget pour 1985 dès juillet, et plus précisément au Conseil « Budget » du 19 juillet 1984.

Pourtant une large majorité voulait que le projet de budget 1985 et le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 (BRS 1-84) introduit le 4 juillet 1984 au niveau de l'avant-projet, soient arrêtés en même temps, ce qui signifiait en réalité que le sort du premier était lié à celui du second, puisque celui-ci impliquait nécessairement un accord à l'unanimité sur la façon de couvrir son déficit.

Pour ce qui est du projet du budget 1985, il y avait en effet un large consensus pour l'arrêter dans le cadre des ressources propres attribuées à la Communauté européenne selon la décision du 21 avril 1970, c'est-à-dire dans la limite du plafond défini par l'appel d'un pourcentage au maximum de l'assiette uniformisée de la TVA dans la Communauté, ce qui signifiait une « impasse » pour les dépenses dépassant ce plafond.

De même le Conseil était d'avis de maintenir les DNO dans la limite de la moitié de leur taux maximum d'augmentation fixé à 8,5 %. Il devait y parvenir très largement, comme nous allons le voir.

De fait, dès le 20 juillet, le consensus implicite se faisait sur ce schéma. Les résultats du Conseil mis en hibernation ne devaient devenir officiels que le 2 octobre 1984, après deux conseils « Budget », et trois Conseils « Affaires étrangères », soit cinq conseils budgétaires.

B. Le long cheminement du Conseil vers son projet de budget du 2 octobre 1984

Le *premier Conseil budgétaire* est le Conseil « Budget » tenu les 18, 19 et 20 juillet 1984. La stratégie du Conseil est de faire tenir son projet de budget dans les limites de 1 % de TVA fixé par la décision du 21 avril 1970. Pour aboutir à ce résultat, le Conseil arrête le montant des DNO en CP et CE à un pourcentage inférieur à la moitié du taux maximum d'augmentation constaté, c'est-à-dire 2,93 % en CE et 4,21 % en CP (voir tableau n° 15 ci-après), tout en préservant la marge de manœuvre du Parlement européen qui est égale à la moitié de ce taux d'augmentation. Ceci conduit donc le Conseil à faire une impasse à concurrence de 1 315 MioECU au titre du FEOGA/Garantie, et à contraindre sévèrement les autres DO. En contrepartie de cette impasse, le Conseil prend l'engagement de financer, en temps opportun et par les moyens appropriés, le déficit au titre du FEOGA/Garantie. Par contre, le Conseil n'est pas à même d'arrêter le projet de BRS 1/1984 car il ne peut pas trouver l'unanimité pour financer le déficit que la Commission estime être de 2 000 MioECU.

Le *deuxième Conseil budgétaire*, en l'occurrence le Conseil « Affaires étrangères » des 23 et 24 juillet 1984, ne parvient pas à un accord en raison de l'opposition de la délégation britannique.

Le *troisième Conseil budgétaire*, c'est-à-dire le deuxième Conseil « Budget » des 6, 7 et 8 septembre 1984, parvient à un accord sur le contenu et l'équilibre du BRS 1/84, sans toutefois définir le mode de financement du déficit.

Le *quatrième Conseil budgétaire*, plus précisément le Conseil « Affaires générales » des 17 et 18 septembre 1984, fixe le contenu du projet de budget pour 1985 en prévoyant, outre le financement du déficit du FEOGA/Garantie, le remboursement à la Grande-Bretagne de 1 000 MioECU, au titre de l'exercice 1984 à inscrire dans le budget 1985.

Le *cinquième Conseil budgétaire*, en fait le Conseil « Affaires générales », du 2 octobre 1984, arrête d'abord le projet de BRS 1/84 en décidant que, par acte inter-gouvernemental et non par acte communautaire, le financement du déficit du budget sera assuré par des avances remboursables aux Etats membres à concurrence de 1 003 MioECU répartis suivant la clé TVA.

(62) La Commission fera une proposition le 9 juillet 1984 (JOCE n° C 196 du 25 juillet 1984).

Ainsi, trois jours avant la date fatidique du 5 octobre fixée par l'article 203 § 3/CEE, le Conseil établit le projet de budget pour 1985, en ayant pu se mettre d'accord sur le projet de BRS 1/1984.

TABLEAU N° 2

en MioECU

Projet de budget du 2 octobre 1984			
Crédits	Variation(*) des		
	CE		CP
Politiques			
FEOGA/Garantie	- 1 315,0		- 1 315,0
Développement interne			
Politique régionale	Fonds - 10,0	-	32,5
	autres - 0,6	-	10,6
Politique sociale	Fonds -	-	18,0
	autres - 19,0	-	17,5
FEOGA/Orientation	- 232,8	-	253,4
PIM	- 140,0		
Pêche	- 26,7	-	30,1
Transports	- 80,4	-	14,4
Recherche, énergie, industrie			
Politique énergétique	- 18,8	-	8,3
Recherche et investissements	- 126,7	-	81,8
Information et innovation	- 13,5	-	7,1
Industrie et marché intérieur	- 19,0	-	18,9
Remboursements aux Etats-membres et réserves	- 3,3	-	3,3
Aide au développement	- 312,2	-	306,1
Fonctionnement de la Commission	- 45,9	-	45,9
Compensations GB-RFA	-		-
Total commission	- 2 363,9	-	2 162,9
Autres institutions	+ 7,1	+	7,1
Total général	- 2 356,8	-	2 155,8

(*) Par rapport à l'avant-projet de budget 1985 du 15 juin 1984.

C. L'état des dépenses

Contrairement à la Commission, le Conseil estime donc devoir rester à l'intérieur des ressources propres actuellement existantes, ce qui fait que son projet de budget ne couvre ni une partie des dépenses agricoles (1 315 MioECU), ni la compensation décidée en faveur du Royaume-Uni, et fixe des prévisions de dépenses à 27 873,08 MioECU en CE et à 25 949,38 MioECU en CP.

Le FEOGA/Garantie

Déjà le 20 juillet 1984 à 6 h du matin, après une nuit de discussions, le Conseil fixe à 18 000 MioECU les crédits du FEOGA/Garantie, les 1 234 MioECU à couper l'étant de façon proportionnelle sur toutes les lignes d'importance significative. Par la suite dans l'exposé des motifs de son projet de budget du 2 octobre 1984, le Conseil inscrit la déclaration suivante : « En décidant d'inscrire au budget un crédit de 18 000 MioECU au titre de FEOGA pour 1985, ce qui représente une réduction de 1 315 MioECU par rapport au chiffre estimé nécessaire par

« la Commission dans l'avant-projet de budget, le Conseil, tout en soulignant la nécessité d'une gestion rigoureuse du marché, prend, pour sa part, l'engagement de répondre, d'ici au 1^{er} octobre 1985, aux besoins budgétaires supplémentaires qui apparaîtront en 1985, y compris à ceux résultant des obligations contractées vis-à-vis du Royaume-Uni, comme le prévoit l'accord de Fontainebleau, et ce en recourant à un budget rectificatif et supplémentaire pour le financement duquel des fonds supplémentaires seront mis à disposition ». (Déclaration dite déclaration n° 5).

Cette décision aura un effet catastrophique sur le déroulement de la procédure budgétaire, puisque le Parlement en tire l'argument unique pour rejeter le budget le 15 décembre 1984. En effet, si l'on retenait les prévisions de la Commission, le FEOGA/Garantie n'était doté de crédits que pour 48 semaines et demie et même pour seulement 46 semaines et demie si l'on prend en considération le montant finalement inscrit dans le budget ordinaire.

Les politiques structurelles

Dans le projet de budget, les CP, par rapport à l'avant-projet de budget, sont réduits de 32,5 MioECU pour le Fonds régional et de 18 MioECU pour le Fonds social ; quant aux CE, aucune modification n'est apportée pour le Fonds social, mais une réduction de 10 MioECU est apportée au Fonds régional. Pour l'ensemble des politiques structurelles, les réductions atteignent 509,5 MioECU pour les engagements et 376,5 MioECU pour les paiements.

Les autres politiques

Au titre de la recherche/énergie/industrie, le projet de budget réduit les crédits de 178 MioECU en CE et de 116,1 MioECU en CP, dont respectivement 126,7 MioECU et 81,8 MioECU, pour le secteur « recherches et investissement ».

Pour ce qui est de l'aide au développement, la réduction des CE est de 312,2 MioECU et celle des CP de 306,1 MioECU.

Au total, les réductions du Conseil atteignent 2 356,8 MioECU pour les CE et 2 115,8 MioECU pour les CP, soit respectivement une baisse de 7,9 et 7,7 % (voir tableau n° 2).

D. L'état des recettes

Le Conseil accepte, en matière de ressources propres, les chiffres de la Commission, après avis du Comité consultatif de Ressources propres.

Comparés au budget de l'exercice 1984, compte tenu du BRS 1/84, les crédits arrêtés par le Conseil représentent une réduction de 1 299,25 MioECU pour les paiements, soit un appel de la TVA de 0,98 %, le montant des ressources propres non utilisé correspondant grosso modo à la marge de manœuvre dont le Parlement peut disposer dans le domaine des dépenses non obligatoires (DNO), qui, selon le Conseil, s'élèverait à 239 MioECU.



III. — LA PREMIÈRE LECTURE DU PROJET DE BUDGET POUR 1985 PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN LE 14 NOVEMBRE 1984 (TROISIÈME PHASE DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET DEUXIÈME ÉTAPE DE LA NAVETTE)

Le Parlement européen, bousculé par le retour au calendrier officiel rétabli, réagit pourtant comme à l'accoutumée, avec un grand nombre de projets.

A. Les premiers travaux du Parlement européen : la résolution du 13 avril 1984

Dès le 22 février 1984, le Parlement se préoccupe du budget pour l'exercice suivant. Mme Christiane Scrivener, (libérale française) est provisoirement reconduite dans la fonction de rapporteur général en attendant la désignation d'un nouveau rapporteur général après l'élection du Parlement au suffrage universel le 17 juin 1984.

Après un débat peu nourri la veille (63), le Parlement européen vote le 13 avril 1984 une résolution (64), préparée par la commission des budgets, les 22 février et 22 mars, et adopte 3 des 11 amendements introduits (65). On peut relever dans cette résolution les éléments suivants : le Parlement « 1. souligne que la Communauté est

« confrontée à des difficultés financières qui ont notamment pour effet :

« — d'entraver gravement son développement et de rendre plus difficile la convergence entre les économies des Etats membres,

« — de confronter de facto la Communauté à la menace d'un effondrement de sa politique agricole commune,

« — de faire apparaître des situations inacceptables pour certains Etats membres,

« — de ne laisser disponible au titre de priorités fixées par le Parlement qu'un volume réduit de crédits ;

« 2. Souligne que cette situation tient à l'incapacité du Conseil, depuis de longues années et malgré les appels pressants du Parlement européen, à prendre des décisions permettant de faire face aux problèmes majeurs de la Communauté ; constate notamment la carence du Conseil à mettre en œuvre des lignes directrices du mandat du 30 mai 1980 et les conclusions du Conseil européen de Stuttgart ;

« 3. réaffirme que pour rééquilibrer la structure budgétaire, une action globale est nécessaire ; estime que le relèvement du plafond de la taxe sur la valeur ajoutée doit être décidé parallèlement à la mise en œuvre de mesures destinées à :

« — résorber les excédents structurels de la production agricole,

« — améliorer l'efficacité des financements communautaires,

« — développer des politiques et des actions nouvelles,

« — éviter l'apparition de situations inacceptables pour certains Etats membres,

(63) Compte rendu des séances du 9 au 13 avril 1984 (n° 2-313).

(64) Procès-verbal de la séance du 13 avril 1984. (JOCE C 127 du 14 mai 1984).

(65) Paragraphes de la résolution Scrivener modifiés par amendements votés le 13 avril 1984.

« — venir efficacement en aide aux régions méditerranéennes et aux autres régions moins développées de la Communauté (65),

« 6. décide, la situation économique n'ayant pas sensiblement évolué, de reconduire les orientations de politique budgétaire qu'il avait adoptées pour les exercices 1983 et 1984 en faveur de la lutte contre le chômage et contre la faim dans le monde,

« 8. insiste, en ce qui concerne la politique de recherche, pour que le financement du programme Esprit ne se fasse pas au détriment d'autres programmes et activités, (65)

« 10. insiste pour que la méthode choisie pour le financement des dépenses de 1985 respecte les droits du Parlement ; (65)

« 11. considère que les comptes ouverts au nom de la Commission dans les écritures des trésors nationaux doivent être productifs d'intérêts. »

Avant sa première lecture intervenue en novembre 1984, le Parlement traite encore du budget pour 1985 lors de sa session de mai (présentation des grandes lignes de l'avant-projet de budget de la Commission par M. Christopher Tugendhat (conservateur britannique) en sa qualité de commissaire au budget) (66), de sa session de septembre (couverture du déficit budgétaire) (28) de sa session d'octobre (présentation du projet de budget par le Président du Conseil en exercice et débat de quatre heures et demie) (30).

B. La stratégie du Parlement européen en novembre 1984

Le bureau élargi du Parlement européen distribue à dix commissions spécialisées le mandat de faire connaître, dans de courts délais, à la commission des budgets présidée, depuis les élections de juin 1984, par M. Jean-Pierre Cot (socialiste français), leurs avis. La somme de ces avis, scrutés et polis par la Commission des budgets — dont les rapporteurs sont M. Ove Fich (socialiste danois) pour la section « Commission » et M. David Curry (DE britannique) pour les sections des autres institutions — fait l'objet des votes en première lecture, sans que s'exerce sur eux la contrainte de l'épuisement des ressources propres. Le Parlement veut rejoindre la Commission dans ses ambitions, et laisse au Conseil le soin de les financer.

Dans sa résolution votée le 14 novembre (67), en 48 articles, nous pouvons en relever 6. Ainsi le Parlement européen :

« 12. ne peut accepter un projet de budget qui remet en cause des règles budgétaires de base, telles que la règle de l'annualité (art. 202 CEE) en ne couvrant pas l'ensemble de l'exercice dans plusieurs domaines des dépenses, dont le secteur de la garantie agricole, et en excluant des opérations financières dont le principe a déjà été décidé, telles que les mesures en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne ;

« 13. estime inacceptable, alors que l'inflation est estimée à 5 %, un projet de budget en réduction globale de près de 2 % par rapport au budget de 1984, y compris le budget supplémentaire 1/84 ; note en outre que, par des coupes aveugles dans beaucoup de domaines, le Conseil a réduit en moyenne de 20 % en

(66) Compte rendu des séances du 21 au 25 mai 1984 (n° 1-314).

(67) Procès-verbal de la session du 12 au 16 novembre 1984 (JOCE C 337).

« termes réels les dépenses non-obligatoires et de plus
« de 50 % les crédits destinés à certains secteurs struc-
« turels tels que l'information, l'innovation et les actions
« spécifiques de développement ;

« 19. déplore que le Conseil continue à sous-évaluer
« systématiquement certaines dépenses auxquelles il
« s'est engagé, dans l'espoir que le Parlement utilisera
« sa marge de manœuvre en dépenses non obligatoires
« pour rétablir ces crédits ; souhaite que cette prédéter-
« mination par le Conseil de l'utilisation de la marge en
« dépenses non obligatoires par le Parlement européen
« soit également examinée dans le cadre des débats
« sur la discipline budgétaire et la révision de la déclara-
« tion commune du 30 juin 1982 ;

« 20. rappelle qu'en vertu des articles 5, 199, et 203 §
« 10 du Traité, le Conseil et les Etats membres doivent
« mettre à la disposition des Communautés les moyens
« financiers nécessaires pour financer les dépenses ré-
« gulièrement inscrites au budget des Communautés ;
« souligne que cette obligation vaut autant pour les dé-
« penses agricoles que pour les autres dépenses struc-
« turelles, a fortiori si elles concernent des paiements
« correspondant à des engagements déjà contractés et
« qui, selon la Commission, atteignent 3,2 MioECU ;

« 21. se félicite de ce que la Commission, en retirant sa
« proposition sur le financement du déficit 1984, ait
« enfin suivi le Parlement dans son désaccord quant au
« financement du budget communautaire sur la base
« d'un accord intergouvernemental ; engage le Conseil,
« en ce qui concerne la couverture des besoins finan-
« ciers en 1985, à suivre l'avis du Parlement prévoyant
« un règlement-cadre pour des avances sur ressources
« propres aux Communautés ;

« 22. reste convaincu de la nécessité d'une politique
« budgétaire rigoureuse, également pour 1985, a dès
« lors eu recours le plus possible à des amendements
« et, parallèlement, à des compensations dans des sec-
« teurs moins prioritaires pour pouvoir réaliser ses prio-
« rités budgétaires ; a renforcé les crédits des secteurs
« correspondants et a limité l'augmentation proposée
« des crédits au volume disponible à l'intérieur des res-
« sources propres actuelles, à l'exception des mesures
« spéciales en faveur du Royaume-Uni et de la Républi-
« que fédérale d'Allemagne et d'une réserve pour le
« secteur de la garantie agricole qui ne pourraient être
« financées que si des recettes supplémentaires sont
« mises à la disposition de la Communauté ; »

Le Parlement européen ne cherche pas à rejeter le projet de budget (68), mais à ce que le Conseil l'améliore, pour en faire un budget annuel, authentique et complet.

(68) Certains pensent que le Parlement européen pourrait rejeter un projet de budget en première lecture ; nous ne le pensons pas pour deux raisons.

Nous estimons d'abord que le législateur en rédigeant les articles 203/CEE et autres a voulu instaurer un dialogue entre les deux détenteurs de l'autorité budgétaire en organisant une navette, afin de permettre à chacun d'entre eux d'exposer ses objectifs, étant entendu que le Conseil a le dernier mot pour les DO et le Parlement pour les DNO, dans la limite du taux maximum. Si par conséquent le Parlement rejetait le projet de budget en première lecture, il n'y aurait pas de dialogue, mais simplement un rejet brutal argumenté pour des « motifs importants », nécessairement non exhaustifs.

Par ailleurs, nous constatons que le législateur a consacré un paragraphe au rejet de budget (articles 203 § 8/CEE et autres), après toutes les dispositions régissant le déroulement des différentes étapes de la procédure budgétaire aboutissant normalement à l'arrêt du budget (articles 203 § 2 à § 7/CEE et autres), afin de bien en marquer le caractère exceptionnel, comme le 9^e paragraphe qui comporte les dispositions générales relatives aux DO et DNO, mais qui par ailleurs prévoyait, dans sa version du

C. Les votes du Parlement européen en première lecture, le 14 novembre 1984.

Après un débat assez bref, qui a duré moins de 6 h, le lundi 12 novembre (de 16 h à 19 h 55) et le mardi 13 novembre (de 11 h 10 à 13 h) (69), le Parlement européen consacre, le mercredi 14 novembre 1984, six heures et demie aux votes des propositions de modification et des projets d'amendement au projet de budget que le Conseil avait établi (67).

Le tableau n° 3 donne le résultat des travaux du Parlement, soit 288 textes votés et 252 rejetés c'est-à-dire 540 votes, dont 76 seront des votes électroniques nominaux (70) nous permettant donc de procéder à une analyse plus fine de leur signification (42) (71).

TABLEAU N° 3

Nombre de votes du Parlement européen le 14 novembre 1984									
Section ou titre	Textes votés					Textes rejetés			
	1	2	3	4	5	6	7	8	
Parlement	14	0	14	1	0	11	4	2	
Conseil (CES)	2	0	2	0	0	0	0	0	
Cour de justice	2	0	2	0	0	0	0	0	
Cour des comptes	5	0	5	0	0	0	0	0	
<i>Commission</i>									
Recettes	3	0	3	1	1	3	0	0	
Effectifs	5	0	5	0	0	3	0	0	
1 A	2	1	3	0	0	0	0	0	
2 A	23	1	24	5	0	17	3	1	
1 + 2 B	7	0	7	4	2	47	6	5	
3 B	14	1	15	2	0	17	5	2	
4 B	8	1	9	0	0	6	0	0	
5 B	16	0	16	2	2	13	1	1	
6 B	49	2	51	9	1	64	10	5	
7 B	83	2	85	10	4	49	3	2	
8 B	0	0	0	0	0	0	0	0	
9 B	41	1	42	6	4	22	4	3	
Emprunts/prêts	0	5	5	0	0	0	0	0	
Total	274	14	288	40	14	252	36	21	

1 : Textes votés relatifs à des montants en écus.

2 : Textes votés relatifs à des commentaires.

3 : Total des textes votés.

4 : Total des votes électroniques d'approbation.

5 : Votes électroniques nominaux inclus dans 4.

6 : Total des textes rejetés.

7 : Total des votes électroniques de rejet.

8 : Votes électroniques nominaux inclus dans 7.

21 avril 1970, la possibilité d'aller au-delà du taux maximum dans des « circonstances exceptionnelles ». Quant au paragraphe 10 de l'article, il comporte des dispositions qui ne pouvaient qu'être placées en finale.

Si le législateur avait voulu permettre le rejet du projet de budget par le Parlement lors de sa première lecture, il aurait dû le prévoir au terme des dispositions du 4^e paragraphe.

(69) Compte rendu de session des 12 au 16 novembre 1984 (JOCE annexe n° 2/319).

(70) Les votes par procédés électroniques sont décidés par le Président de la séance, afin d'être certain du résultat. Les documents du Parlement n'en donnent pas le relevé. Si donc nous pouvons fournir de telles indications, cela résulte de notre présence dans l'hémicycle. Nous le faisons donc sous notre propre responsabilité.

Les votes électroniques nominaux ont à être demandés par un groupe politique ou au moins 21 parlementaires et permettent de connaître officiellement comment chaque parlementaire a voté.

(71) Les votes électroniques que nous avons analysés sont au nombre de dix : 296 votants (73), 308 votants (74), 308 votants (76), 292 votants (78), 287 votants (81), 291 votants (82), 300 votants (83), 299 votants (84), 315 votants (85), 340 votants (86).



La participation aux votes est élevée, puisqu'elle réunit environ 300 parlementaires et parfois même 340 lorsqu'il s'agit d'un vote hautement politique (86), ce qui est très supérieur à la participation en troisième lecture qui fut, souvent, si insuffisante que des textes ne purent être votés faute de quelques voix.

D. L'état des recettes

Fidèle à la thèse qu'il a développée dans le passé et notamment l'année dernière (72), le Parlement vote des amendements à l'état des recettes, afin de bien montrer sa compétence dans ce domaine.

De fait, neuf amendements sont déposés. Trois sont adoptés, tandis que trois sont rejetés, deux sont déclarés caducs et un est retiré.

Le premier amendement, qui reprend le paragraphe 11 de la résolution du 13 avril (65), l'amendement 738, est voté à une très large majorité par 262 voix contre 8 et 26 abstentions (73). Il consiste à rétablir 30 MioECU au poste 5201 intitulé : « Intérêts perçus sur le compte des institutions ouvert en application de l'article 9 § 1 du règlement n° 2891/77 modifié ». Ce poste, proposé par la Commission, avait été supprimé par le Conseil le 2 octobre 1984, ce dernier n'ayant nullement l'intention de rendre productifs d'intérêts les comptes de la Commission auprès des Trésors nationaux.

Le deuxième amendement crée un nouvel article 807 intitulé « Garantie de la CEE aux emprunts et prêts communautaires au titre des projets d'infrastructure de transports », ce qui est dans la logique du Parlement qui ouvre la ligne correspondante à l'état des dépenses.

Le troisième amendement est de loin le plus important puisqu'il permet la couverture en recettes du budget pour l'exercice 1985 par l'ouverture d'un nouvel article 820 intitulé « Avances sur les ressources propres nouvelles des Communautés » et doté de 2 830 900 000 écus. La justification est au centre du débat autour du budget 1985, c'est-à-dire fondée sur le principe de l'annualité budgétaire. Elle se lit ainsi : « ... Le Conseil a joint au projet de « budget une déclaration selon laquelle il prend, pour « sa part, l'engagement de répondre, d'ici le 1^{er} octobre « 1985, aux besoins budgétaires supplémentaires qui « apparaîtraient en 1985 et notamment au titre du « FEOGA/Garantie et des obligations contractées vis- « à-vis du Royaume-Uni ».

« Le Parlement estime que le budget doit couvrir, dès « son arrêt, l'exercice entier. Il inscrit en recettes le « montant correspondant aux dépenses dépassant les « ressources propres à l'intérieur de 1 % de TVA et qui

(72) Article cité à la note de bas de page 10 aux pages 375 et 378.

(73) La proposition de la Commission fait l'objet de trois textes : 1) Le 23 juillet 1982, proposition de règlement (CECA, CEE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2891/77 portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés (JOCE n° C 231 du 4 septembre 1982) ; 2) le 20 mai 1983, modification de la précédente proposition de règlement (CECA, CEE, Euratom) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2891/77 (JOCE n° C 146 du 4 juin 1983) et 3) le 24 octobre 1983, deuxième modification de la proposition de règlement (CEE, Euratom, CECA) du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2891/77 (JOCE n° 303 du 10 novembre 1983).

Les 262 votes positifs sont 74 S, 84 PPE, 47 ED, 15 COM, 8 L, 23 RDE, 9 DR et 2 NI. Les 8 votes négatifs viennent de 4 S, 1 L ET 3 ARC, tandis que les 26 abstentions sont 19 S, 1 COM et 6 ARC. Il y a donc 296 votants. Tous les parlementaires français présents votent pour l'amendement (15 S, 5 PPE, 5 L, 15 RDE et 6 DR).

« a été limité à 1 315 MioECU pour le FEOGA/Garantie
« et 1 515,9 MioECU pour les mesures spéciales en fa-
« veur du Royaume-Uni et de la RFA ».

« Conformément à la résolution du 13 septembre
« 84 concernant le financement des besoins budgétaires dans l'attente de l'entrée en vigueur de nouvelles
« ressources propres, ce montant doit être financé par
« des avances sur ressources propres. Il peut être
« transféré à l'article recettes provenant de la TVA si la
« décision concernant les nouvelles ressources propres
« entre en vigueur en 1985... ».

E. L'état des dépenses

Le tableau n° 4 donne une ventilation par politique des résultats de 534 votes du 14 novembre 1984.

Le FEOGA/Garantie

Cinquante-quatre propositions de modification sont soumises au Parlement, qui en accepte 7 et en rejette 47.

La première proposition de modification votée (PdM 62) concerne les marchés où il y a excédent et par conséquent stockage et consiste à retirer des chapitres 10/B (céréales et riz), 12/B (huile d'olive), 16/B (secteur viti-vinicole), 17/B (tabac), 20/B (lait) et 21/B (viande bovine) 10 % des crédits (soit 334 280 000 écus) pour les inscrire en réserve au chapitre 100/B. Le Parlement précise que ces crédits « ne pourront être virés sur la ligne et utilisés
« que lorsque la Commission du contrôle budgétaire
« aura présenté un rapport sur les principes d'une
« administration efficace des crédits et d'une gestion
« budgétaire économe dans le domaine du
« FEOGA/Garantie, compte tenu du rapport établi par
« la Cour des comptes des Communautés européennes
« sur la base des déclarations du Conseil européen du
« 18 juin 1983 ».

Mais la proposition de modification votée la plus importante (PdM 757) est celle qui consiste à inscrire en réserve à l'article 293/B 1 306 500 000 écus, afin d'assurer une couverture des dépenses du FEOGA/Garantie, selon les prévisions de la Commission, pendant douze mois. Le vote est acquis massivement par 286 voix contre 32 et 10 abstentions (74).

Deux autres propositions de modification votées concernent l'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers et vont dans le sens d'un certain rétablissement des crédits demandés par la Commission +5 MioECU au poste 2001 « Aides au lait écrémé liquide destiné à l'alimentation des veaux » (PdM 518) et +8,5 MioECU au poste 2061 « Lait aux écoliers » (PdM 531).

Une cinquième proposition de modification votée (PdM 755) est de supprimer l'article 207/B, ainsi que les postes 2070/B « Prélèvement linéaire » et 2071/B « Prélèvement

(74) Les 286 votes positifs sont 97 S, 84 PPE, 44 ED, 14 COM, 15 L, 23 RDE, 2 ARC, 7 DR. Les 12 votes hostiles sont 3 S, 1 PPE, 6 ARC, 1 DR et 1 NI. Les 10 abstentions sont 2 S, 1 PPE, 1 ED, 2 L, 1 RDE et 3 ARC. Il y a donc 308 votants. Tous les parlementaires français présents votent pour la modification (14 S, 5 PPE, 7 COM, 15 RDE, 1 DR).

« La justification de la PdM 757 est la suivante : « L'inscription au budget, « par le Conseil, de crédits ne couvrant les dépenses agricoles que pour « 10 mois, est inacceptable. La prévision de dépenses doit porter sur « l'ensemble de l'exercice financier de 12 mois.

« L'élaboration d'un budget supplémentaire visant à couvrir les crédits « manquant ne peut être envisagée au début de l'exercice financier ; elle « ne peut être prise en considération que si des situations particulières, « non prévues au moment de l'adoption du budget 1985, se présentent. »

TABLEAU N° 4

en MioECU

Résultats des votes du Parlement européen en 1 ^{re} lecture le 14 novembre 1984				
Politiques	Crédits		Variations(*) des	
			CE	CP
<i>FEOGA/Garantie</i>			+ 2 598,0	+ 2 598,0
<i>Développement interne</i>				
Politique régionale	Fonds	+	71,0	—
	autres	+	60,6	+ 5,6
Politique sociale	Fonds	+	100,0	+ 52,0
	autres	+	12,8	+ 11,7
FEOGA/Orientation		+	48,8	+ 37,8
PIM		+	90,0	—
Pêche		+	11,6	+ 15,6
Transports		+	70,2	+ 14,2
<i>Recherche, énergie, industrie</i>				
Politique énergétique		+	10,9	+ 6,4
Recherche et investissements		+	81,2	+ 53,6
Information et innovation		+	14,7	+ 8,0
Industrie et marché intérieur		+	26,0	+ 15,8
<i>Remboursements aux Etats-membres et réserves</i>		+	0,4	+ 0,4
<i>Aide au développement</i>		+	154,5	+ 130,8
<i>Fonctionnement de la commission</i>		+	18,9	+ 18,9
<i>Compensations GB-RFA</i>		+	1 515,9	+ 1 515,9
<i>Total commission</i>		+	4 885,5	+ 4 484,7
<i>Autres institutions</i>		+	2,8	+ 2,8
<i>Total général</i>		+	4 888,2	+ 4 487,5

(*) Par rapport au projet de budget 1985 du 2 octobre 1984.

supplémentaire » dans les dépenses et de les reprendre comme article 430 et postes 4300 et 4301 dans l'état des recettes. Il s'agit d'un montant de 1 283 MioECU (75).

La sixième proposition de modification votée (PdM 756) a pour but de renforcer les crédits de 1985 en transférant une partie du produit du prélèvement laitier de 1984 à 1985, soit 123,5 MioECU. Cette proposition recueille 286 voix contre 12 et 10 abstentions (76).

(75) La justification de la PdM 755 est la suivante : « Le Parlement estime « que la pratique d'inscrire des recettes en « dépenses négatives » est « contraire aux règles budgétaires de base et introduit une complication « inutile qui nuit à la transparence budgétaire et modifie dès lors la nomenclature pour transférer ces recettes dans l'état des recettes ».

(76) Les 286 votes positifs proviennent de 97 S, 84 PPE, 44 ED, 14 COM, 15 L, 23 RDE, 2 ARC et 7 DR. Les 12 votes négatifs sont 3 S, 1 PPE, 6 ARC, 1 DR et 1 NI. Les 10 abstentions sont 2 S, 1 PPE, 1 ED, 2 L, 1 RDE et 3 ARC. Il y a donc 308 votants. Tous les parlementaires français présents votent pour (15 S, 5 PPE, 14 COM, 7 L, 16 RDE, 3 DR). « La justification de la PdM 756 est la suivante : « Le Parlement craint que « la Commission n'arrive pas à percevoir pendant l'exercice 1984, au titre « du super-prélèvement laitier, la totalité du montant de 247 MioECU « prévu par le Budget rectificatif supplémentaire n° 1/84, arrêté en fin « d'exercice. Le présent amendement vise à pouvoir comptabiliser ces « montants pendant l'exercice 1985 ».

La septième proposition de modification votée (PdM 754) est de moindre importance et concerne l'article 184/B « Apiculture » renforcé de 5 MioECU par compensation à partir du poste 2013/B « Autres frais de stockage... (lait écrémé en poudre) ».

Parmi les 47 propositions de modification rejetées, citons en une, qui est digne d'attention, car elle avait été introduite par la commission de l'agriculture du Parlement et a fait l'objet d'un vote électronique. Il s'agit de la PdM 67 proposant de transférer 200 MioECU de l'article 100/B « Restitutions pour les céréales » vers l'article 200/B « Restitutions pour le lait et les produits laitiers » (+143,8 MioECU), l'article 208/B « Mesures en faveur des petits producteurs » (+6,2 MioECU) et l'article 161/B « Interventions pour les produits du secteur vitivinicole » (+50 MioECU). Ce projet est rejeté par 168 voix contre 131 et 17 abstentions (77).

Au total le Parlement augmente les crédits du FEOGA/Garantie de 2 598 MioECU par rapport au projet de budget du 2 octobre 1984 (voir tableau n° 3).

Les politiques structurelles

Compte tenu de la situation budgétaire générale, les ambitions du Parlement européen sont relativement limitées. Nous évoquerons successivement cinq aspects de ces crédits de développement interne.

Politique régionale : le Parlement vote notamment par 285 voix pour, 4 contre et 3 abstentions, un PdA 766/rev portant augmentation de 60 MioECU des CE du FEDER, au-delà de l'avant-projet et du projet de budget (article 509/B) (78).

« (77) La justification de la PdM 67 est la suivante : « Les dernières prévisions font apparaître :

« — un excédent de crédits à l'article 100 (restitutions pour les céréales), « étant donné que la hausse du dollar permet d'exporter une quantité importante de céréales avec une restitution zéro.
« — un manque de crédits pour le lait et le vin, en raison de facteurs « proposés à chacun de ces secteurs.
« En outre, le Conseil a réduit les crédits destinés aux mesures en faveur « des petits producteurs touchés par la politique de réduction de la production laitière. Dans un but social, il importe de rétablir les 120 « Mécus auxquels il ont droit ».

(78) Les 4 votes hostiles sont 1 S, 1 ED et 2 COM, tandis que les 3 abstentions sont 2 S et 1 ED. Il y a 292 votants.

« La justification du PdA 766/Rev est la suivante : « La commission des « budgets a repris l'amendement de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire, qui était justifié comme suit, tout « en réduisant les montants inscrits.
« 1985 est la première année au cours de laquelle le nouveau règlement « du FEDER entrera en vigueur. Il importe que des crédits suffisants lui « soient affectés pour qu'il puisse effectuer les tâches qui lui sont assignées comme l'a reconnu le Parlement dans sa résolution du 17 novembre 1983 (JO C 342 du 15.12.1983). Au cours de ces dernières « années, le taux de croissance du Fonds régional a été faible, en partie « en conséquence de la méfiance du Parlement vis-à-vis du fonctionnement de l'ancien Fonds.
« L'augmentation en engagements prévue pour cette ligne signifie que le « total des engagements du FEDER augmentera de 19,9 % entre 1984 « et 1985. Pareille augmentation représente le minimum requis pour que « le Fonds régional puisse enregistrer le doublement de ses crédits « prévus en termes réels au cours des cinq prochaines années, objectif « considéré comme souhaitable tant par la Commission que par le Parlement.
« Ces crédits sont destinés à arrêter l'élargissement du fossé qui sépare « les régions les plus riches des régions les plus pauvres de la Communauté, à contribuer à faire face au taux très élevé de chômage dans ces « régions et à permettre de créer les conditions de l'élargissement de la « Communauté sans répercussions défavorables sur les régions les plus « pauvres. »



Au total le Parlement européen vote en CE 71 MioECU au titre du Fonds régional, sans CP. Il vote également en CE 150,6 MioECU, dont 140 MioECU pour les programmes intégrés méditerranéens (PIM) (79).

Politique sociale : Le Parlement vote un PdA 769 augmentant le Fonds social de 100 MioECU en CE et 52 MioECU en CP (80).

Plusieurs PdA, plus ambitieux, sont rejetés. Signalons en deux : d'abord le PdA 135 de la commission des affaires sociales et de l'emploi tendant à augmenter le Fonds social (chapitres 60 et 61/B) de 1 940 à 2 100 MioECU en CE et de 1 358 à 1 526 MioECU en CP, n'a recueilli que 63 voix contre 182 et 5 abstentions ; ensuite le PdA 794, qui bien qu'un peu plus modeste, puisque portant les montants seulement à 2 040 MioECU en CE et 1 430 MioECU en CP, est rejeté par 135 contre 130 voix favorables et 22 abstentions (81).

FEOGA/Orientation

Le Parlement augmente de 35 MioECU en CE et de 28 MioECU en CP les crédits en faveur principalement de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, de la modernisation des exploitations agricoles, des actions forestières et des structures agricoles dans des régions défavorisées de la Méditerranée et en particulier de la Grèce et de l'Irlande du Nord.

(79) La justification de la PdM 767 présentée par la commission des budgets est la suivante : « La commission des budgets a repris l'amendement de la commission régionale qui était justifié comme suit tout en réduisant les montants inscrits.

« Le Parlement a approuvé la proposition de la Commission relative à ces programmes méditerranéens intégrés (PIM) le 29 mars 1984 ; (JO C 117 du 30 avril 1984). En dépit de l'engagement politique clair pris à ce sujet par le Conseil européen à Fontainebleau, le Conseil n'a pas encore pris de décision.

« La commission de la politique régionale estime qu'il faut réinscrire les 140 millions d'écus de crédits d'engagements inscrits à l'avant-projet de budget — montant qui est nettement inférieur aux 634 millions d'écus prévus pour 1985 dans la proposition de la Commission relative à un règlement (COM (83) 641) — pour souligner l'importance que le Parlement attache à la mise en œuvre de ces mesures.

« Si ce crédit ne peut être engagé en 1985 parce que le Conseil n'a pu parvenir à une décision sur les PIM, il devra être utilisé pour d'autres actions régionales ou reporté sur 1986. »

(80) La justification du PdA 769 est la suivante :

« 1. La récente réforme du Fonds social européen ne s'est pas accompagnée d'une augmentation correspondante des ressources. Il est paradoxal de constater qu'après le point culminant atteint en 1983, année où le FSE a représenté 6,97 % (en crédits d'engagement) du total du budget, sa part est tombée à 6,74 % en 1984, première année de fonctionnement du nouveau Fonds, et qu'elle n'atteindra même pas, en 1985, le niveau de 1983.

« 2. On est loin de la demande du Parlement tendant à prévoir que, vu l'extension des compétences du Fonds que propose la réforme et partant, l'augmentation du nombre de demandes qu'elle entraînera, la dotation financière du FSE soit portée à au moins 10 % du budget total des Communautés, pour ne rien dire de son avis selon lequel la part du budget affectée au Fonds social devrait être doublée en termes réels sur une période de « deux ans plutôt que de cinq ans ; en outre, dans sa résolution du 27 juillet 1984, le Parlement tenait pour inacceptable toute compression des politiques structurelles communes, celles-ci devant demeurer, même dans une situation financière particulièrement difficile, un instrument indispensable à la relance de la Communauté » (à noter que cette justification est également celle donnée aux PdA 135 et PdA 794 qui ont été rejetés).

(81) Les 130 votes favorables sont 92 S, 11 PPE, 4 COM, 9 L, 9 RDE et 5 ARC, tandis que les 135 votes hostiles se répartissent ainsi : 75 PPE, 36 ED (tous), 8 L, 9 RDE et 7 DR. Les 22 abstentions sont 2 S, 1 PPE et 19 COM. Il y avait donc 287 votants. Les parlementaires français ont été très divisés : 19 pour (12 S, 3 COM, 2 L, 2 RDE) et 22 contre (5 PPE, 4 L, 8 RDE et 5 DR).

Les autres politiques

• Au titre de la *Recherche, énergie, industrie*, le Parlement augmente de 92 MioECU en CE et 60 MioECU en CP les crédits en faveur principalement du développement technologique pour les hydrocarbures, de la fusion thermonucléaire (JET), des technologies de l'information (programmes ESPRIT) et des technologies avancées des communications en Europe (programme RACE) ; du Centre commun de Recherche (Ispra) (programmes « fusion », « fission nucléaire », « environnement »).

Il le fait généralement à de fortes majorités. Ainsi un PdA 299 augmentant de 30 à 37 MioECU en CE et de 17 à 20 MioECU en CP le poste 7000/B « Projets communautaires de développement technologique dans le secteur des hydrocarbures » est-il voté par 268 voix contre 8 et 4 abstentions. De même un PdA 322 augmentant de 75 à 80 MioECU en CE et de 65 à 70,7 MioECU en CP le poste 7311/B « Fusion thermonucléaire - Participation à l'entreprise commune JET » est voté par 243 voix contre 45 et 3 abstentions (82).

Relevons pourtant un vote très partagé et par conséquent négatif sur un projet d'avenir formulé par la Commission, à savoir la création d'un laboratoire pour le traitement du tritium. Ce projet n'est pas accepté, car il ne recueille que 188 voix favorables (il en fallait 218), 102 hostiles et 10 abstentions (83).

• Au titre des *Transports*, le Parlement marque une priorité aux projets en matière d'infrastructure des transports en augmentant de 70,2 MioECU les CE et de 14,2 MioECU les CP.

• Au titre de l'*Aide au développement* : 93,6 MioECU en CE et 55,6 MioECU en CP votés en faveur de la coopération avec des PVD non associés. S'y ajoutent 54,9 MioEcu en CE, et 48,9 MioEcu en CP pour le financement d'actions spécifiques et circonstancielles envers des PVD et des pays tiers. D'autres augmentations sont également votées par le Parlement en matière d'aide alimentaire (plus 30 MioECU en CP).

Les votes dans le domaine de l'aide au développement sont également souvent acquis à de larges majorités. Le PdA 273 augmentant de 238 à 325 MioECU en CE et de 118 à 168 MioECU en CP l'article 930/B « Coopération financière et technique avec des pays en voie de développement non associés » est voté par 283 voix contre 16 (84). De même, un PdA 82 portant de 5 à 18,5 MioECU en CE et CP les crédits de l'article 950/B « Aide à des

(82) Les 243 votes positifs sont 67 S, 89 PPE, 37 ED, 22 COM, 11 L, 10 RDE, 6 DR et 1 NI. Les 45 votes hostiles sont 32 S, 3 L, 8 ARC et 2 NI et les 3 abstentions sont 2 S et 1 ARC. Il y a donc 291 votants. Les parlementaires français votent à concurrence de 33 pour (13 S, 6 PPE, 1 COM, 3 L, 7 RDE, 3 DR) avec un vote hostile (1 L) et 1 abstention (1 S).

(83) Les 188 voix favorables sont 15 S, 98 PPE (tous), 32 ED, 18 COM, 16 L, 8 DR et 1 NI. Les 102 voix hostiles sont 75 S, 4 ED, 1 COM, 15 RDE (tous), 6 ARC et 1 NI et les 10 abstentions sont 6 S, 1 ED, 1 COM, 1 L et 1 ARC. Il y avait 300 votants. Les parlementaires français sont très partagés : 16 sont pour (2 S, 4 PPE, 7 L et 3 DR), 19 contre (9 S et 10 RDE) et 1 abstention (1 S).

(84) Les 283 voix favorables sont 109 S (tous), 85 PPE, 38 ED (tous), 17 COM (tous), 18 L (tous), 6 RDE, 7 ARC (tous) et 3 NI (tous). Les 16 votes hostiles sont 1 PPE, 7 RDE et 8 DR. Il y a donc 299 votants. Les parlementaires français votent à concurrence de 40 en faveur de l'amendement (16 S, 6 PPE, 3 COM, 10 L, 5 RDE) et 10 y sont hostiles (5 RDE et 5 DR).

« La justification du PdA 273 est la suivante : « Dans une série de rapports sur la coopération financière et technique avec des pays en voie de développement non associés, le Parlement européen a à plusieurs reprises réclamé un financement plus important de ce programme. De

populations de pays en voie de développement et de pays tiers victimes de catastrophes » est acquis par 306 voix contre 2 et 7 abstentions (85).

Il est par contre des propositions sur lesquelles le Parlement est plus partagé, ce sont notamment à l'occasion des votes sur certains protocoles financiers méditerranéens (chapitre 96/B). Ainsi la suppression des crédits (10 MioECU en CE et 4 493 500 écus en CP) du poste 9631/B « Quatrième protocole avec la Turquie » n'est votée que parce qu'il s'agit d'une DO et donc d'une PdM (PdM 686). Le résultat est en effet acquis par 168 voix pour la suppression, 165 contre et 7 abstentions (86). De même la suppression des CP au poste 9632/B « Aide spéciale à la Turquie » (- 16 626 000 écus) n'est acquise que par 180 pour, 145 contre et 8 abstentions, soit 333 votants.

F. Appréciation d'ensemble des travaux du Parlement européen en première lecture

En résumé, le Parlement européen, en première lecture, augmente le projet de budget du Conseil de 4 888,2 MioECU en CE et de 4 487,5 MioECU en CP (voir tableau n° 4). Il couvre cet accroissement de dépenses par des avances intergouvernementales renforcées. Il propose au Conseil par rapport au taux maximum d'augmentation, des DNO de 12,75 % en CE et 9,92 % en CP (voir tableau n° 15 ci-après).

IV. — LE DEUXIÈME PROJET DE BUDGET POUR 1985 DU CONSEIL, LES 29 ET 30 NOVEMBRE 1984

(Quatrième phase de la procédure budgétaire et troisième étape de la navette).

L'organe de travail du Conseil, son comité budgétaire, se saisit dès les 19 et 20 novembre 1984 du résultat des votes du 14 novembre du Parlement. Le Conseil « bud-

« plus, une augmentation supplémentaire de 20 millions d'écus en crédits d'engagement et de 10 millions d'écus en crédits de paiement est incluse dans les augmentations proposées dans cet amendement, et est destinée à couvrir la première année de l'aide supplémentaire accordée à l'Amérique centrale conformément à l'engagement pris par la Commission à la Conférence de San José (28/29 septembre 1984). Comme cet engagement bénéficie de l'appui du Conseil et a été contracté après l'élaboration du projet de budget pour 1985, il serait raisonnable que cette augmentation de 20 millions d'écus en crédits d'engagement et de 10 millions d'écus en crédits de paiement ne soit pas comptabilisée sur la marge de manœuvre dont dispose le Parlement pour augmenter les crédits du projet de budget. »

(85) Les 2 voix hostiles sont 1 S et 1 RDE et les 7 abstentions sont 6 ARC et 1 DR. Il y a 315 votants.

« La justification est la suivante : « Ce crédit est destiné à permettre à la Communauté d'accorder sans délai des aides d'urgence aux victimes de catastrophes dans des pays en voie de développement et des pays tiers ainsi qu'à accorder une aide matérielle spéciale au peuple de Pologne, sous forme notamment d'aliments pour nourrissons, de seringues, de produits pharmaceutiques, d'équipement médical à jeter ou durable et de produits de substitution vitaminés. »

(86) Les 168 voix pour la suppression sont 116 S (tous), 9 PPE, 27 COM (tous), 1 RDE, 11 ARC, 1 DR et 3 NI, tandis que les 165 votes pour le maintien des crédits sont 83 PPE, 40 ED (tous), 21 L (tous), 16 RDE et 5 DR. Les 7 abstentions sont 2 PPE, 2 RDE, 3 ARC. Il y a donc 340 votants. Les parlementaires français sont partagés : 19 favorables à la suppression (16 S, 2 COM et 1 RDE) et 19 hostiles (4 PPE, 5 L, 9 RDE et 1 DR), 2 s'abstiennent (2 RDE).

« La justification est la suivante : « Ce protocole est « gelé ». Par ailleurs, le Parlement européen a décidé en janvier 1982 que toute aide financière à la Turquie serait suspendue en raison des violations des Droits de l'Homme commises dans ce pays. »

get » — le quatrième en cette formation et le septième pour ce qui est du budget 1985 — se réunit à Bruxelles le 29 novembre de 10 h 00 à 1 h 15 le lendemain.

A. La stratégie du Conseil

Le Conseil — ou plus exactement une majorité au Conseil — fixe, assez rapidement, sa stratégie. Celle-ci consiste, d'une part, à ne pas augmenter les avances intergouvernementales au-delà du montant accepté le 2 octobre (35) et, d'autre part, à maintenir ses votes sur les DNO dans les limites du taux maximum constaté (8,5 %), en application anticipée de son code de conduite interne sur la discipline budgétaire.

B. L'état des recettes

Le Conseil confirme ses votes en première lecture pour ce qui est des recettes. Il reconnaît donc son incapacité à voter un budget annuel. A 0 h 12 le 30 novembre, il vote à la majorité qualifiée, l'Italie s'abstenant, le texte suivant au titre 9 « recettes diverses » de l'état des recettes :

- « Chapitre 90 - Recettes diverses.
- « Article 900 - Recettes diverses.
- « Article 901 - Autres recettes : (1 315 MioECU) (*).
- « (*) En raison de la nature spécifique de ces crédits, ce montant n'est pas compris dans les totaux du projet du budget. »

TABLEAU N° 5
en MioECU

Résultats de la seconde lecture du Conseil le 29 novembre 1984			
	Crédits	Variation(*) des	
		CE	CP
Politiques			
FEOGA/Garantie		—	—
Développement interne			
Politique régionale	Fonds autres	+ 50,0 —	—
Politique sociale	Fonds autres	+ 70,0 + 9,6	+ 52,0 + 8,0
FEOGA/Orientation		+ 16,3	+ 1,4
PIM		+ 50,0	—
Pêche		+ 0,1	+ 2,1
Transports		+ 60,2	+ 14,2
Recherche, énergie, industrie			
Politique énergétique		+ 7,1	+ 3,1
Recherche et investissements		+ 64,9	+ 38,7
Information et innovation		+ 12,0	+ 5,4
Industrie et marché intérieur		+ 5,5	+ 7,5
Remboursements aux Etats-membres et réserves		+ 0,3	+ 0,3
Aide au développement		+ 53,1	+ 44,7
Fonctionnement de la Commission		+ 4,4	+ 4,4
Compensations GB-RFA		—	—
Total Commission		+ 403,5	+ 181,7
Autres institutions		+ 2,0	+ 2,0
Total général		+ 405,5	+ 183,7

(*) Par rapport au projet de budget 1985 du 2 octobre 1984.



TABLEAU N° 6

Evolution des grandes masses budgétaires en 1984 et 1985 du budget général en crédits pour paiements

	Budget 1984				Budget 1985						
	Ordinaire + 1 supplément.		Avant-projet de budget		Projet-conseil (1 ^{re} lecture)			Projet-Conseil (2 ^e lecture)			
	en MioECU	en %	en MioECU	en %	en MioECU	en %	vari- en %	en MioECU	en %	vari- en %	vari- en %
	1	2	3	4	5	6	7 = 5/1	8	9	10 = 8/3	11 = 8/1
I. Commission											
A. Crédits d'intervention											
— FEOGA/Garantie	18 330,0	67,28	19 315,0	68,72	18 000,0	69,37	- 1,82	18 000,0	68,88	- 6,81	- 1,82
— Développement interne											
FEDER	1 412,5	5,18	1 642,5	5,84	1 610,0	6,20	+ 13,98	1 610,0	6,16	- 1,98	+ 13,98
FSE	1 220,0	4,48	1 376,0	4,90	1 358,0	5,23	+ 11,31	1 410,0	5,40	+ 2,47	+ 15,57
FEOGA/Orientation	595,6	2,19	856,8	3,05	632,5	2,44	+ 6,20	632,5	2,42	- 26,18	+ 6,20
Pêche	112,4	0,41	139,7	0,50	109,6	0,42	- 2,49	111,7	0,43	- 20,04	- 0,62
Transport	33,7	0,12	35,7	0,13	21,3	0,08	- 36,80	35,5	0,14	- 0,56	+ 5,34
Divers	331,2	1,22	371,2	1,32	314,1	1,21	- 5,16	323,4	1,24	- 12,88	- 2,36
Sous-total	22 038,4	80,88	23 736,9	84,45	22 045,5	84,95	+ 0,03	22 123,1	84,67	- 6,80	+ 0,38
— Recherche, énergie, industrie	719,3	2,64	777,6	2,77	661,5	2,55	- 8,04	716,1	2,74	- 7,91	- 0,44
— Aide au développement	897,1	3,29	1 151,7	4,10	845,6	3,26	- 5,74	890,3	3,41	- 22,70	- 0,76
— Mesures GB/RFA	1 202,0	4,41	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total A	24 856,8	91,22	25 666,2	91,33	23 552,6	90,76	- 5,25	23 729,5	90,82	- 7,55	- 4,54
B. Dépenses administratives											
— Personnel et fonctionnement	729,6	2,68	827,9	2,95	794,1	3,06	+ 8,84	798,2	3,05	- 3,59	+ 9,40
— Information	14,5	0,05	17,7	0,06	11,1	0,04	- 23,45	11,1	0,04	- 37,29	- 23,45
— Aides, subventions et réserves	71,9	0,26	81,2	0,29	75,7	0,29	+ 5,29	76,0	0,29	- 6,40	+ 5,70
Total B	816,0	2,99	926,8	3,30	880,9	3,39	+ 7,95	885,3	3,38	- 4,48	+ 8,49
C. Remboursement aux Etats-membres											
— 10 % ressources propres	1 105,3	4,06	1 047,1	3,73	1 047,1	4,04	- 5,27	1 047,1	4,01	—	- 5,27
— Compensations supplémentaires	pm	—	pm	—	pm	—	—	pm	—	—	—
— Remboursement Grèce	44,8	0,16	27,0	0,6	23,6	0,09	- 47,32	23,9	0,09	- 11,48	- 46,65
Total C	1 150,1	4,22	1 074,1	3,83	1 070,7	4,13	- 6,90	1 071,0	4,10	- 0,29	- 6,88
Total Commission	26 823,0	98,43	27 667,1	98,46	25 504,2	98,28	- 4,92	25 685,8	98,30	- 7,16	- 4,24
II. Autres institutions	425,6	1,56	438,1	1,56	445,2	1,72	+ 4,61	447,3	1,71	+ 2,10	+ 5,10
Total général	27 248,6	100,00	28 105,2	100,00	25 949,4	100,00	- 4,77	26 133,1	100,00	- 7,02	- 4,09

Le Conseil donne le commentaire suivant : « Sans préjuger la nature de ces recettes, celles-ci seront mises à la disposition des Communautés seulement après que d'une part, la base juridique aura été créée et les modalités d'application auront été adaptées et que d'autre part, un BRS aura été arrêté conformément à l'engagement pris par le Conseil dans la déclaration qu'il a jointe au projet de budget pour 1985, repris ci-après :

« En décidant d'inscrire au budget un crédit de 18 000 millions d'écus au titre du FEOGA pour 1985, ce qui représente une réduction de 1 315 millions d'écus par

« rapport au chiffre estimé nécessaire par la Commission dans l'avant-projet de budget, le Conseil, tout en soulignant la nécessité d'une gestion rigoureuse du marché, prend, pour sa part, l'engagement de répondre, d'ici le 1^{er} octobre 1985, aux besoins budgétaires supplémentaires qui apparaîtront en 1985, y compris à ceux résultant des obligations contractées vis-à-vis du Royaume-Uni, comme le prévoit l'accord de Fontainebleau, et ce, en recourant à un budget supplémentaire et rectificatif pour le financement duquel des fonds supplémentaires seront mis à disposition. »

TABLEAU N° 7

Evolution des grandes masses budgétaires en 1984 et 1985 du budget général en crédits pour engagements

	Budget 1984				Budget 1985						
	Ordinaire + 1 supplément.		Avant-projet de budget		Projet-Conseil (1 ^{re} lecture)			Projet-Conseil (2 ^e lecture)			
	en MioECU	en %	en MioECU	en %	en MioECU	en %	variât. en %	en MioECU	en %	variât. en %	variât. en %
	1	2	3	4	5	6	7 = 5/1	8	9	10 = 8/3	11 = 8/1
I. Commission											
A. Crédits d'intervention											
— FEOGA/Garantie	18 333,0	62,65	19 315,0	63,83	18 000,0	64,51	- 1,82	18 000,00	63,59	- 6,81	- 1,82
— Développement interne											
. FEDER	2 140,0	7,31	2 250,0	7,44	2 240,0	8,03	+ 4,67	2 290,0	8,09	+ 1,78	+ 7,01
. FSE	1 846,0	6,31	1 940,0	6,41	1 940,0	6,95	+ 5,09	2 010,0	7,10	+ 3,61	+ 8,88
. FEOGA/											
. Orientation	723,5	2,47	834,3	2,76	641,0	2,30	- 11,40	656,0	2,32	- 21,37	- 9,33
. Pêche	159,1	0,54	181,1	0,60	154,4	0,55	- 2,95	154,5	0,55	- 14,69	- 2,89
. Transports	81,8	0,28	111,8	0,37	31,4	0,11	- 61,61	91,6	0,32	- 18,07	+ 11,99
. Divers	346,2	1,18	553,0	1,83	354,0	1,27	+ 2,25	414,9	1,47	- 24,97	+ 19,84
Sous-total	23 629,6	80,74	25 185,2	83,24	23 360,8	83,72	- 1,14	23 617,0	83,44	- 6,23	- 0,05
— Recherche, énergie, industrie	1 018,3	3,48	1 146,8	3,79	968,8	3,47	- 4,86	1 058,2	3,74	- 7,73	+ 3,92
— Aide au développement	1 022,8	3,50	1 487,5	4,92	1 175,3	4,21	+ 14,91	1 228,4	4,34	- 17,42	+ 20,10
— Mesures GB/RFA	1 202,0	4,11	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total A	26 872,7	91,83	27 819,5	91,95	25 504,9	91,40	- 5,09	25 903,6	91,52	- 6,89	- 3,60
B. Dépenses administratives											
— Personnel et fonctionnement	729,6	2,49	827,9	2,73	794,1	2,85	+ 8,84	798,2	2,82	- 3,59	+ 9,40
— Information	14,5	0,05	17,7	0,06	11,1	0,04	- 23,45	11,1	0,04	- 37,29	- 23,45
— Aides, subventions et réserves	71,9	0,25	81,2	0,26	75,7	0,27	+ 5,29	76,0	0,27	- 6,40	+ 5,70
Total B	816,0	2,79	926,8	3,05	880,9	3,16	+ 7,95	885,3	3,13	- 4,48	+ 8,49
C. Remboursements aux Etats-membres											
— 10 % ressources propres	1 105,3	3,78	1 047,1	3,46	1 047,1	3,75	- 5,27	1 047,1	3,69	—	- 5,27
— Compensations supplémentaires	pm	—	pm	—	pm	—	—	pm	—	—	—
— Remboursement Grèce	44,8	0,15	27,0	0,09	23,6	0,09	- 47,32	23,9	0,08	- 11,48	- 46,65
Total C	1 150,1	3,93	1 074,1	3,55	1 070,7	3,84	- 6,90	1 071,0	3,77	- 0,29	- 6,88
Total Commission	28 838,8	98,55	29 820,4	98,55	27 456,5	98,40	- 4,79	27 859,9	98,42	- 6,57	- 3,39
II. Autres institutions	425,6	1,45	438,1	1,45	445,2	1,60	+ 4,61	447,3	1,58	+ 2,10	+ 5,10
Total général	29 264,5	100,00	30 258,4	100,00	27 901,6	100,00	- 4,66	28 307,1	100,00	- 6,45	- 3,27

C. L'état des dépenses

A l'issue de ses délibérations, le Conseil parvient à des conclusions peu positives.

Le FEOGA/Garantie

Le Conseil, se référant à sa déclaration du 3 octobre, convient d'une inscription, entre crochets (87), de dépenses supplémentaires de 1 315 MioECU qui, en raison de

(87) Cette astuce de présentation ne sera d'aucune utilité, si ce n'est d'être l'objet des risées du Parlement, qui a ainsi trouvé une revanche à son vote du 15 décembre 1983, de 600 MioECU de CE entre parenthèses (article cité à la note de bas de page (10) à la page 341). (114)

leur nature particulière, ne sont pas reprises dans le total du budget. Le texte voté se présente ainsi au titre 2/B de l'état des dépenses :

« Chapitre 29
« Article 293 - Crédits provisionnels du FEOGA, section
« garantie : [1 315 MioECU] (*)
« (*) En raison de la nature spécifique de ces crédits, ce
« montant n'est pas compris dans les taux du projet de
« budget. »

Le Conseil donne le commentaire suivant : « Ces crédits ne peuvent être utilisés — c'est-à-dire rendus opérationnels par virement vers d'autres lignes des



« titres du FEOGA, section Garantie — qu'à la condition
« contraignante que les recettes prévues au titre 9, arti-
« cle 901 de l'état des recettes prévues aient été mises
« à la disposition des Communautés. »

A relever également que la Commission harcelée par certaines délégations au Conseil est amenée à faire la déclaration suivante à propos du remboursement des avances intergouvernementales : « La Commission s'engage à faire, le moment venu, les propositions appropriées pour assurer ces remboursements ». (36) M. Tugendhat, interrogé, indique qu'il ne s'agit pas d'une proposition fondée sur l'article 235/CEE, ce que certains ministres affectent de ne pas entendre.

Les déséquilibres budgétaires

En ce qui concerne les compensations au Royaume-Uni et à la République fédérale d'Allemagne, le Conseil refuse l'inscription de celles-ci sous forme de dépenses et maintient sa position du 3 octobre.

Les montants pour les DNO

En ce qui concerne les DNO, le Conseil est convenu d'accepter des augmentations par rapport au projet de budget de 405,17 MioECU en CE et de 183,44 MioECU en CP. Parmi les principales augmentations décidées par rapport à son premier projet de budget, le Conseil accepte l'inscription en réserve au chapitre 100/B de 50 MioECU en CE en faveur des programmes intégrés méditerranéens. Il accepte, de même, des augmentations de CE de 50 MioECU pour le FEDER et de 70 MioECU pour le Fonds social. Enfin, il marque son accord sur une augmentation de 13,5 MioECU des crédits destinés à l'aide à des populations de PVD et de pays tiers victimes de catastrophes, ainsi que des crédits supplémentaires de 30 MioECU en CE et de 12 MioECU en CP pour les PVD non associés, essentiellement destinés à l'Amérique centrale, suite à la conférence de San José de Costa Rica des 28 et 29 septembre 1984.

Le Conseil fait passer l'augmentation des DNO à 8,29 % pour les CE et à 7,48 % pour les CP le taux maximum constaté étant, rappelons-le, de 8,5 %. Sur cette base, la marge dont dispose encore le Parlement en deuxième lecture par rapport au taux maximum d'augmentation des DNO s'élève à 15,96 MioECU pour les engagements et à 57,61 MioECU pour les paiements.

Les résultats globaux

Ainsi que le montre le tableau n° 5, le Conseil augmente de 405,5 MioECU en CE et de 183,7 MioECU en CP son deuxième projet par rapport au premier. L'évolution des grands chiffres du budget apparaissent aux tableaux n°s 6 et 7. Ces chiffres seront les derniers constatés en 1984. Les chiffres définitifs figurent aux tableaux 23 et 24.

V. — LA DEUXIÈME LECTURE DU PARLEMENT EUROPÉEN, ET LE REJET DU PROJET DE BUDGET POUR 1985, LE 13 DÉCEMBRE 1984

Après avoir quelque peu hésité, le Parlement européen fixe sa stratégie en commission des budgets le 10 décembre 1984.

A. La stratégie du Parlement

Saisie de prime abord par son rapporteur M. Fich d'un projet de rapport en date du 6 décembre 1984 (88), la Commission des budgets, les 4 et 10 décembre 1984 décide de choisir comme sortie le rejet du budget. Le 10 décembre elle convient de simplifier la violation de la règle de l'annualité budgétaire. Elle le fait à une quasi-unanimité de 35 voix, avec un vote hostile et une abstention.

B. La non tenue d'une réunion de trilogue interinstitutionnel

Le 7 décembre, le Président de la Commission, sur la base d'une décision du 5 décembre de celle-ci, envoie une invitation pour une réunion de trilogue au Président du Conseil et au Président du Parlement, à tenir le 11 décembre (89).

Le 10 décembre, le Président du Conseil accepte l'invitation, que le Président du Parlement refuse le 11 décembre, en faisant savoir qu'il ne répondra pas à la lettre du 7 décembre du Président Thorn.

Cette réunion du trilogue — qui aurait été la sixième — n'aura donc pas lieu (90).

C. Le vote de rejet du projet de budget

Le débat général en séance plénière dure seulement trois heures et demie, le mardi 11 décembre 1984 (de 9 h à 13 h) et le mercredi 12 décembre (de 21 h 30 à 22 h) (91). Les votes et explications de vote ont lieu le jeudi 13 décembre de 15 h 03 à 15 h 40. A 15 h 37, le Parlement décide de rejeter le projet de budget (92). Le vote est acquis à l'écrasante majorité de 321 voix pour, 3 contre et 16 abstentions (93).

Nous avons procédé à une analyse très fine de ce vote, d'après les documents à notre disposition, laquelle montre que celui-ci est très clair, mais plus nuancé qu'il n'a été dit.

(88) Document PE 94 283 non publié (57).

(89) Le texte de la lettre d'invitation du Président Thorn est le suivant : « La déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire, en date du 30 juin 1982, a prévu dans certains cas de désaccord entre les institutions dans le cadre de la procédure budgétaire une réunion des Présidents des trois institutions. Plus particulièrement, au titre du point II de cette déclaration commune, une réunion du « Trilogue interinstitutionnel » a été prévue pour résoudre des cas de divergences en matière de classification de certaines lignes budgétaires en dépenses obligatoires ou en dépenses non-obligatoires. Dans sa résolution du 14 novembre 1984, relative au projet de budget général pour l'exercice 1985, le Parlement a demandé l'organisation d'une telle réunion. Par ailleurs, des divergences de nature politique sont apparues au cours des derniers travaux des Institutions respectives. Elles justifient pleinement une réunion des présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission, au titre du point III 5 de la déclaration commune, en vue de préparer des propositions communes de solution à soumettre aux Institutions. J'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir participer à une réunion des trois Présidents de nos Institutions dans les tout prochains jours. Je suggère que cette réunion soit organisée à Strasbourg, le mardi 11 décembre prochain (à partir de 17 h 30) ».

(90) Article cité en note de bas de page (9), pages 318 à 327. Les cinq premières réunions de trilogue ont eu lieu les 6 octobre, 17 novembre et 8 décembre 1982, le 9 décembre 1983 et le 9 novembre 1984.

(91) Compte-rendu des séances du 10 au 14 décembre 1984 (n° 2/320).

(92) Procès-verbal de la séance du 13 décembre 1984 (JOCE C 12 du 14 janvier 1985).

(93) Etant dans l'hémicycle, j'avais relevé 319 × 3 × 16. Au compte rendu, les résultats sont 321 × 3 × 16.

TABLEAU N° 8

REJET DU PROJET DE BUDGET, LE 13 DECEMBRE 1984

Votes pour le rejet											Non votants										
	S	PPE	ED	COM	L	RDE	ARC	DR	NI		S	PPE	ED	COM	L	RDE	ARC	DR	NI		
B	5	6			5		4			20	2								1	3	
DK			4	1	1					6							1			1	
D	31	38					5			74		1					1			2	
EL	7	8		4						19	3							1		4	
F	15	6		3	8	17				49		2		3	3	1		9		18	
Irl		5			1	8				14		1								1	
It	4	19		21	5		1			50	5	4		1			1	4	1	16	
L	1	3								4					1					1	
NL	9	7			5		2			23		1								1	
UK	29		32			1				62	3		2							5	
	101	92	36	29	25	26	12	-	-	321	13	9	2	4	4	1	3	14	2	52	
Votes contre le rejet											Absents										
B																					
DK	1	1								2											
D											2	2					1			5	
EL												1								1	
F											5	1		4	1	2		1		14	
Irl																					
It											3	3		5			1	1	2	15	
L											1									1	
NL																					
UK			1							1	1		2						1	4	
	1	1	1	-	-	-	-	-	-	3	12	7	2	9	1	2	2	2	5	42	
Abstentions											Bilan des votes										
											Pour	Contre		Abstentions		Non votants		Absents			
B											20						3			1	24
DK	3					1			3	7	6	2		7		1				16	
D											74						2			5	81
EL											19						4			1	24
F											49						18	14		81	
Irl											14						1			15	
It											50						16	15		81	
L											4						1	1		6	
NL											23						1	1		25	
UK											9	62	1		9		5		4	81	
	3	-	9	-	1	-	3	-	-	16	321	3		16		52		42		434	



« Le texte voté est d'une belle simplicité et se lit ainsi :
« Le Parlement européen,
« A. vu le projet de budget,
« B. rappelant ses priorités budgétaires pour 1985 formulées dans sa résolution du 13 avril 1984 (64) et concrétisées dans ses décisions du 14 novembre 1984 constituant sa première lecture du projet de budget 1985 (67),
« C. vu le rapport de sa commission des budgets,
« 1. considère qu'un budget qui ne couvre pas douze mois en recettes et en dépenses n'est pas acceptable ;
« 2. rappelle qu'un budget annuel doit par ailleurs reprendre les conséquences financières de la législation en vigueur et des décisions prises ;
« 3. pour ces motifs importants rejette le projet de budget général pour 1985 et demande qu'un nouveau projet lui soit soumis ;
« 4. demande à la Commission d'entamer cette procédure. »

VI. — LA RECHERCHE D'UNE POSSIBILITÉ DE RELANCE DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE POUR L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET 1985 DE DÉCEMBRE 1984 À MARS 1985

Il faudra attendre trois mois et demi pour que la procédure budgétaire d'établissement du budget 1985 puisse être reprise (94). Nous allons en parcourir les étapes.

A. Le Conseil et le financement du déficit du budget 1985

Il faudra au Conseil trois échecs, les 29 janvier, 19 février et 28 février en sa formation « Affaires générales » pour parvenir à un accord le 21 mars, lequel débloquera la situation.

En effet, le 21 mars, le Conseil « Affaires générales », de 21 h 50 à 2 h 30, qui siège, sans succès, depuis le dimanche 17 mars à 13 h, sur l'élargissement, accepte

(94) Après le rejet le 13 décembre 1984, relevons deux déclarations présidentielles. Ainsi M. Pierre Pflimlin, Président du Parlement, a déclaré : « Le Parlement européen a rejeté le projet de budget 1985 du Conseil en vue de préserver l'avenir budgétaire de la Communauté. Notre Assemblée ne pouvait pas en effet accepter le projet de budget du Conseil qui n'assure le financement des engagements de la Communauté que pour les neuf ou dix premiers mois de l'exercice et laisse planer une totale incertitude sur la façon dont pourront être payées pendant les deux ou trois derniers mois de l'année des dépenses inéluctables, puisqu'elles correspondent à des obligations assumées par la Communauté en vertu de décisions prises par le Conseil de ministres lui-même. Le Parlement va à présent insister pour que, sur la base de nouvelles propositions de la Commission, le Conseil présente le plus tôt possible un nouveau projet de budget pour 1985 plus conforme aux besoins réels de la Communauté. Pour ma part, je ferai tout mon possible pour accélérer les procédures qui permettront à la Communauté de poursuivre normalement ses activités. »
De son côté, M. Gaston Thorn, Président de la Commission exprime sa déception de ce que les deux branches de l'Autorité budgétaire n'aient pu s'accorder : « C'est sans plaisir mais sans surprise que je constate le rejet massif par le Parlement européen du projet de budget 1985. Ce refus était tout à fait prévisible. Il accentue la dégradation des relations entre le Parlement et le Conseil que le dossier de la discipline budgétaire avait déclenchée. Cette dégradation est la conséquence non seulement du manque de respect du rôle légitime du Parlement dans le domaine budgétaire, mais aussi du refus d'ouvrir un dialogue sur les éléments clés des dossiers budgétaires, dialogue qui pourrait dégager des solutions appropriées et rapides au financement de la Communauté en 1985. »

une proposition globale de compromis de la Présidence et arrête une orientation commune sur la décision portant nouvelles ressources propres et sur la couverture du déficit du budget 1985 : FEOGA/Garantie par un deuxième accord intergouvernemental et compensation britannique par une clause (95) dans la décision de nouvelles ressources propres. Mais la délégation hellénique maintient une réserve jusqu'au 12 mars à 22 h qu'elle ne lèvera que le 30 mars, en Conseil européen.

B. La résolution du Parlement européen, le 13 février 1985

Le 13 décembre 1984, c'est-à-dire le jour même du rejet du projet de budget 1985, est posée une « question orale avec débat » de la part des présidents de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire ainsi que des porte-parole des groupes politiques à la commission des budgets. L'objet de la question est : « Les dépenses réellement nécessaires du budget supplémentaire 1984 et les perspectives concernant les dépenses réellement nécessaires dans le secteur agricole pour 1985. »

Le 15 janvier 1985, le Parlement européen décide de ne pas l'inscrire. Mais les 12 et 13 février 1985, il a un débat un peu décousu à ce sujet (le 12 février à 17 h 20 à 18 h et de 18 h 30 à 19 h et le 13 février de 9 h 05 à 9 h 55). Le 13 février à 19 h, il vote une résolution, qui ne traite plus du sujet de la question orale mais de la relance de la procédure d'établissement du budget 1985(96). Voici son texte intégral : « Résolution sur les dépenses du budget 1985 : le Parlement européen
« — ayant pris acte des déclarations de la Commission sur l'état d'exécution des dépenses pour 1984 et les implications qui en découlent sur l'année 1985,
« — constatant que le lien entre 1984 et 1985 aggrave les problèmes budgétaires ouverts pour l'année 85,
« — estimant toutefois que la Commission se doit de contribuer par son initiative à ce nouveau projet,
« 1. demande instamment à la Commission de donner suite à la requête du Parlement du 13 décembre 1984 « d'entamer la procédure » en vue de l'établissement du nouveau projet de budget 1985 ;
« 2. tient à préciser qu'une prise de position claire et constructive en la matière pourrait contribuer au « dialogue confiant et au travail utile pour l'Europe » que la nouvelle Commission a déclaré vouloir engager avec le Parlement ; »

(95) Les deux dispositions à inclure dans la « décision relative au système des ressources propres » sont celle, déjà citée pour la compensation d'un milliard d'écus en faveur de la Grande-Bretagne (et de l'Allemagne) (58) et celle de l'article I, paragraphe 3 du projet de décision qui se lit ainsi : « La présente décision entre en vigueur :
« — pour ce qui concerne les dispositions de l'article 3 paragraphe 4, le second jour suivant la date de réception de la dernière des notifications visées au second alinéa ;
« — pour ce qui concerne ses autres dispositions, le second jour suivant la date de la réception de la dernière de ces notifications de ratification du traité d'adhésion par les Etats membres actuels des Communautés, la date la plus tardive étant retenue, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, décide autrement.
« Sans préjudice des dispositions de l'article 3 paragraphe 4, elle prend effet le 1^{er} janvier 1986 et la décision du 21 avril 1970 est abrogée à la même date. Pour autant que de besoin, toute référence à la décision du 21 avril 1970 doit s'entendre comme se rapportant à la présente décision. »

(96) Procès-verbal de la séance du 13 février 1985 (JOCE C 72 du 18 mars 1985).

C. L'attitude de la Commission à l'égard d'une relance de la procédure

La nouvelle Commission, présidée par M. Jacques Delors, a à prendre immédiatement position. Elle le fait à plusieurs occasions.

Ainsi, le 15 janvier 1985, devant le Parlement européen, lors du débat intitulé « présentation de la nouvelle Commission », M. Delors déclare-t-il (97) : « Sur ces deux questions, budget 1985 et discipline budgétaire, si nous voulions aller vite, nous la Commission, nous devrions jouer les bons offices et nous enfoncer davantage dans le rôle de secrétariat du Conseil, en essayant de rapprocher les points de vue, c'est-à-dire faire un travail implicite. Mais même si nous réussissions dans ce travail, nous tournerions le dos à l'origine, au caractère de base des institutions communautaires, qui oblige la Commission à faire une proposition et aux deux autres institutions à se démarquer, à se positionner vis-à-vis de cela. »

Le 12 février 1985, également devant le Parlement européen, dans le débat intitulé « Dépenses indispensables du BRS 1/84 et dans le secteur agricole pour 1985 », M. Christophersen, Vice-Président de la Commission (libéral danois) chargé du Budget, déclare à son tour (131) :

« La Commission souhaite donc attirer l'attention des autres institutions sur la nécessité d'une solution rapide, et je saisis cette occasion pour dire que nous apprécions l'initiative de la Présidence italienne visant à aboutir à un règlement rapide au Conseil. Dès que la procédure au Conseil de ministres aura atteint un stade où il est clair qu'une solution peut être arrêtée, la Commission prendra ses responsabilités. Nous prendrons toutes les initiatives nécessaires afin de ne pas perdre l'élan. Mais il appartient, à l'évidence, au Conseil de régler les points de conflit qui ont empêché le Parlement d'adopter le budget. La Commission n'adopte donc pas une attitude passive, mais elle attend des autres qu'ils prennent également leurs responsabilités.

« Dans l'attente d'une solution, nous devons continuer à travailler selon le système des douzièmes provisionnels. »

Le 12 mars 1985, toujours devant le Parlement européen, dans le débat intitulé « programme de la Commission pour 1985 — Secteur social — élargissement », M. Delors déclare encore (98) « En ce qui concerne les moyens financiers, vous avez posé des questions sur le budget 1985 et sur le budget 1986. Vous avez demandé où nous en étions par rapport à la résolution de Fontainebleau. Je peux vous indiquer que nous demandons au Conseil des ministres de vous remettre un projet de budget 1985 réaliste, c'est-à-dire qui non seulement tienne compte de ce qui n'était pas financé lorsque vous avez, à juste titre, rejeté le projet de budget, mais qui tienne compte de ce que nous savons aujourd'hui de la réalité budgétaire et financière. Cette réalité est la suivante : en ce qui concerne le FEOGA, ce fonds a besoin au titre de 1985 de près de 2 milliards d'écus. Il faut en plus combler le déficit du budget 1984 qui, compte tenu d'une réestimation des re-

« cettes 1985, est de l'ordre de 200 millions d'écus. Si vous ajoutez à cela la compensation britannique, vous arriverez à un chiffre qui est un peu au-delà de 3 milliards d'écus.

« Voilà, Mesdames et Messieurs, comment se présente le budget 1985. Je suis, pour ma part, contre un budget supplémentaire. Je souhaite que le Conseil vous présente un budget réaliste. Car ce n'est qu'à partir de là que vous pourrez travailler correctement pour les années à venir.

« (Applaudissements).

« Si l'on regarde maintenant au-delà de 1985, on s'aperçoit que la marge de manœuvre offerte par l'augmentation de 1 à 1,4 % de la TVA, toutes choses étant égales par ailleurs, est de l'ordre de 6 milliards 400 millions d'écus. Or, compte tenu de l'héritage du passé, avant même que nous ayons fait des réformes importantes, nous devrions être près de 1,4 % dès 1986, avant que nous ayons pu nous-mêmes rationaliser l'utilisation des ressources budgétaires. »

Dans le « programme de travail de la Commission pour 1985 » on trouve également le développement suivant : « En premier lieu le problème budgétaire. En 1985, les ressources propres de la Communauté sous le plafond de 1 %, toujours en vigueur, ne permettront pas de couvrir les dépenses reconnues nécessaires par les deux branches de l'Autorité budgétaire. Le Conseil, empêtré dans l'écheveau des préalables imposés par plusieurs Etats membres, n'a pu jusqu'ici dégager l'accord nécessaire pour donner à la Communauté les moyens de faire face à ses obligations pendant toute l'année 1985.

« La Commission qui est décidée — et l'a déjà montré — à gérer les politiques communes avec la plus grande rigueur, qui prend les dispositions pour renforcer son dispositif interne de contrôle financier, ne peut accepter que cette carence du Conseil se prolonge plus longtemps.

« Elle se réjouirait si l'accord sur le financement du budget 1985 était, dans les prochains jours, facilité par la conclusion positive des négociations sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Mais, elle estime qu'en tout état de cause, le Conseil n'a pas le droit de priver la Communauté des moyens d'honorer les engagements découlant de sa propre législation. »

VII. — LA RELANCE DE LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE, PAR LA LETTRE RECTIFICATIVE N° 3 DE LA COMMISSION LE 1^{er} AVRIL 1985, POUR L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET POUR 1985

Les conditions d'une relance de la procédure budgétaire étant réunies depuis le 30 mars 1985, le surlendemain la Commission envoie une lettre rectificative à son avant-projet de budget du 15 juin 1984, il s'agit de la troisième lettre rectificative (99).

(99) Nous n'avons pas évoqué les deux premières lettres rectificatives pour ne pas alourdir les développements de notre article. La première, datée du 28 septembre 1984, comportait une demande d'effectifs supplémentaires pour la direction générale de la politique régionale et a été rejetée par le Conseil le 8 novembre.

La deuxième, en date du 29 octobre, concernait une demande de 26 MioECU en CE pour la casse de bateaux de pêche espagnols. Elle a été acceptée par le Conseil le 8 novembre et incorporée dans le premier projet de budget.

(97) Compte rendu des séances du 14 au 18 janvier 1985 (n° 2-321).

(98) Compte rendu des séances du 11 au 15 mars 1985 (n° 2-323).



A. Les choix de la Commission

La Commission, conformément aux souhaits du Parlement européen et compte tenu de certains éléments nouveaux qui sont intervenus depuis lors, estime devoir relancer la procédure budgétaire. Elle confirme son avant-projet de budget 1985 transmis à l'Autorité budgétaire le 15 juin 1984 sous réserve des modifications qui sont introduites, notamment pour les crédits du FEOGA/Garantie et de l'aide alimentaire et compte tenu du déficit 1984 et de la mise en œuvre de l'accord intergouvernemental sur le financement supplémentaire du budget 1985. Elle n'introduit donc pas un nouvel avant-projet de budget, puisque cela ne serait conforme ni aux traités ni au motif du rejet du 13 décembre 1984, qui concernait le projet de budget du 29 novembre 1984, mais non son avant-projet du 15 juin 1984.

B. L'état des dépenses

La Commission modifie l'état des dépenses de son avant-projet de budget sur cinq points et fait passer sa proposition d'augmentation des DNO de 12,75 à 12,91 % en CE et de 12,78 à 12,91 % en CP (voir tableau n° 15 ci-après).

Le FEOGA/Garantie

Dans son avant-projet de budget, la Commission avait inscrit un montant global de 19 315 MioECU (y compris 80 MioECU au chapitre 100/B) pour le FEOGA/Garantie. Compte tenu de certaines évolutions, les crédits prévus ne seront pas suffisants. En effet, des crédits supplémentaires sont nécessaires, selon la Commission, pour trois raisons :

- déplacement de paiements de 1984 à 1985 : au-delà des crédits disponibles en 1984 de 18 333 MioECU (inscrits au BRS n° 1/1984), des paiements pour un montant de 202 MioECU ont dû être retardés en fin d'année jusqu'en 1985 ;

- incidences financières des propositions prix et mesures connexes de la Commission du 30 janvier 1985 pour la campagne 1985/1986 : des décisions sur cette base auraient pour effet une dépense supplémentaire de + 138 MioECU ;

- évolution de la conjoncture : des dépenses plus importantes sont prévues dans les secteurs des produits laitiers, du vin, de la viande bovine, du sucre et des protéagineux. Par contre, pour certains autres secteurs, notamment ceux des céréales et oléagineux, il est estimé que les dépenses seront moins importantes. L'impact de la conjoncture est évalué à + 450 MioECU.

Le total de ces trois éléments pour tous les secteurs conduit à un besoin supplémentaire de + 790 MioECU par rapport aux crédits de l'avant-projet de budget 1985, ramenés à 640 MioECU, car la Commission aura à décider en 1985 sur l'apurement des comptes des exercices 1980, 1981 et 1982, ce qui provoquera une économie estimée à - 150 MioECU.

La Commission, compte tenu de tous ces éléments, évalue les besoins supplémentaires totaux pour le FEOGA/Garantie à 640 MioECU par rapport aux crédits de l'avant-projet de budget 1985 de 19 315 MioECU (y compris 80 MioECU inscrits au chapitre 100/B), soit un nouveau total pour les titres 1 B et 2 B du budget de 19 955 MioECU.

L'aide alimentaire

Par rapport aux montants prévus à son avant-projet de budget, la Commission demande des crédits supplémentaires pour un montant de 40,5 MioECU (dont 33,8 MioECU DO et 6,7 MioECU DNO) pour l'aide alimentaire, comme suite à l'évolution de la conjoncture en 1984 et 1985 et notamment à la variation des prix mondiaux, mais sans changement des quantités. Par rapport au projet de budget du 29 novembre 1984, ce montant est de 63,1 MioECU (dont 56,4 MioECU DNO et 6,7 MioECU DO).

Les autres dépenses

La Commission propose encore :

- un crédit supplémentaire de + 23,2 MioECU au titre de remboursements forfaitaires aux Etats membres, en raison de l'augmentation des prévisions des ressources propres traditionnelles ;

- un crédit de 650 000 écus pour des effectifs supplémentaires à la Cour de Justice résultant de l'élargissement ;

- un montant de 520 MioECU, ramené ensuite à 419 MioECU, au titre du solde négatif de l'exercice 1984, correspondant à de moindres recettes compensées partiellement par des crédits tombant en annulation.

C. L'état des recettes

La Commission propose plusieurs modifications à l'état des recettes de son avant-projet du 15 juin 1984.

Prévision de perception de ressources propres traditionnelles

La Commission augmente ses prévisions de ressources propres traditionnelles de 231,7 MioECU, pour tenir compte de l'évolution conjoncturelle. Par contre, en ce qui concerne les soldes TVA de l'exercice 1984 et les corrections aux soldes des années précédentes, elle ne propose pas de les prendre en compte.

Montant des avances intergouvernementales

Ces modifications des recettes et des dépenses proposées créent un besoin de ressources dépassant de 2 903,7 MioECU, ou de 2 331,4 MioECU par rapport au projet de budget du 29 septembre 1984, celles disponibles dans la limite d'un taux de 1 % de TVA. La Commission propose de financer l'écart par des avances des Etats membres.

Quant à la correction des déséquilibres budgétaires, elle est proposée par la Commission, conformément à ce qui a été convenu au Conseil, le 21 mars 1985 (voir point I du chapitre consacré à ce problème dans la première partie de l'article).

VIII. — LA TROISIÈME LECTURE PAR LE CONSEIL DU BUDGET POUR 1985, LE 24 AVRIL 1985

Le Conseil qui s'est déjà beaucoup occupé des questions budgétaires pour 1985, est à même de s'exprimer rapidement.

A. La stratégie du Conseil

Le Conseil admet que pour avoir un budget en 1985, il doit accepter que les dépenses du FEOGA/Garantie soient assurées. Pour ce faire, il accepte donc de recourir une deuxième fois à un financement par des avances in-

tergouvernementales. Par contre, il entend, pour ce qui est des autres dépenses, s'en tenir à un strict respect de la discipline budgétaire.

Afin d'éviter toute surprise en matière de procédure, le Conseil décide en outre de prendre comme base de départ son projet de budget 1985 établi le 2 octobre 1984, rectifié par la lettre rectificative n° 1 au projet de budget adoptée par le Conseil le 8 novembre 1984, mais en y apportant des modifications.

B. L'état des recettes

Pour couvrir les besoins dépassant le pourcentage de la TVA applicable, les représentants des gouvernements des Etats membres prennent l'engagement, par la voie d'un accord intergouvernemental, d'octroyer aux Communautés européennes à titre d'avances non remboursables un montant de 1 982 359 444 écus inscrits au chapitre 82 : « Avances non remboursables accordées par les Etats membres en 1985 ».

Le texte de « l'accord intergouvernemental relatif au versement à la Communauté d'avances non remboursables pour 1985 » se lit ainsi :

- « 1. Les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, s'engagent à verser à la Communauté pour financer le budget 1985, le montant suivant : 1 982 359 444 écus.
2. Ce montant est réparti(*) de la façon suivante entre les Etats membres (suivent des montants, sans clés).
3. Les montants versés par chaque Etat membre constituent des avances non remboursables.
4. Les représentants des gouvernements des Etats membres prennent acte de ce que dans certains Etats membres, le versement de ces montants en exécution de l'engagement exige de mener à terme certaines procédures internes(**). » (100)

La délégation allemande renonce donc à une revendication qu'elle avait exprimée, à savoir que ces avances, comme les précédentes, soient remboursables.

En outre le Conseil marque son accord sur l'inscription en recettes de la correction en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne, tout en y apportant une modification à la deuxième phrase du texte apparaissant dans le commentaire se rapportant à l'article 130, afin de permettre un versement le plus rapide possible des compensations.

Par contre, le Conseil se refuse à prendre d'autres dispositions. Ainsi il ne prend pas en compte l'augmentation des ressources propres (232 MioECU) ; il ne finance pas le déficit de 1984. L'inscription p.m. prévue à l'article 851 « Déficit reporté de l'exercice précédent du projet de budget du 2 octobre 1984 » est donc confirmée. Pourtant le nouveau projet de budget ne comporte pas mention de l'excédent éventuellement disponible de l'exercice 1985, comme le demandait la délégation française.

C. L'état des dépenses

En matière de dépenses, le Conseil fait trois concessions par rapport à sa position du 2 octobre 1984. Il s'en suit qu'en matière de DNO il fait passer l'augmentation des CE de 2,93 à 3,85 %, mais sans modifier les CP.

Le FEOGA/Garantie

Le conseil accepte les prévisions de la Commission (101) et inscrit 19 955 MioECU, soit une augmentation de 1 955 MioECU, par rapport à son projet de budget établi le 2 octobre 1984.

L'aide alimentaire

En augmentant les DO inscrites au poste 9200 de 26,1 MioECU en CP et de 47,9 MioECU en CE, le Conseil actualise les crédits votés lors de l'établissement du projet de budget du 2 octobre 1984, en fonction de l'évolution des prix mondiaux des céréales et dans le respect des quantités fixées par le Conseil (102).

TABLEAU N° 9

en MioECU

Projet de budget du 24 avril 1985			
	Crédits	Variation(*) des	
		CE	CP
Politiques			
FEOGA/Garantie		+ 1 955,0	+ 1 955,0
Développement interne			
Politique régionale	Fonds	—	—
	autres	—	—
Politique sociale	Fonds	—	—
	autres	—	—
FEOGA/Orientation		—	—
PIM		+ 70,0	—
Pêche		—	—
Transports		—	—
Recherche, énergie, industrie			
Politique énergétique		—	—
Recherche et Investissements		—	—
Information et innovation		—	—
Industrie et marché intérieur		—	—
Remboursement aux Etats membres et réserves		—	—
Aide au développement		+ 47,9	+ 26,1
Fonctionnement de la commission		—	—
Compensations GB-RFA		—	—
Total commission		+ 2 072,9	+ 1 981,1
Autres institutions		—	—
Total général		+ 2 072,9	+ 1 981,1

(*) Par rapport au projet de budget 1985 du 2 octobre 1984.

(100) Cet accord n'étant pas un acte communautaire n'a donc pas été publié au JOCE.

Le premier astérisque signifie : « selon la clé TVA du projet de budget 1985. »

Le double astérisque à la fin du texte signifie : « D, DK, L, I et UK déclarent que les « procédures internes » impliquent une approbation parlementaire. »

(101) La Commission a déclaré au Conseil que : « Au cas où les besoins budgétaires de l'exercice seraient modifiés en raison de développements ultérieurs, la Commission soumettra à l'autorité budgétaire une nouvelle lettre rectificative à l'avant-projet de budget en vue de tirer les conséquences appropriées. »

(102) Règlement (CEE) n° 457/85 du Conseil du 19 février 1985, fixant les règles d'application, pour 1985, du règlement (CEE) n° 3331/82 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire (JOCE n° L 54 du 23 février 1985).



Les autres dépenses

Le Conseil décide de transférer aux lignes appropriées du chapitre 73 « Dépenses de recherche et d'investissement » les montants inscrits au chapitre 100.

Fait notable mais acquis avec peine (103), le Conseil inscrit pour les programmes intégrés méditerranéens (PIM) 70 MioECU (DNO) en CE au chapitre 100/B et fait état, dans les commentaires appropriés, de l'engagement du Conseil européen de mettre à la disposition de la Grèce deux milliards d'écus au cours de la période de 7 ans prévue pour ces programmes.

Par contre, le Conseil ne modifie pas les crédits inscrits dans la section IV de son projet de budget du 2 octobre 1984, estimant que les nouvelles demandes de la Cour de Justice pourraient être satisfaites en 1985 par la voie de virements de crédits, si nécessaire. Il émet, dès maintenant, pour ce qui le concerne, un préjugé favorable à l'égard de propositions de virements qui seraient soumises à cet effet à l'Autorité budgétaire.

IX. — LA TROISIÈME LECTURE DU PROJET DE BUDGET POUR 1985 PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE 9 MAI 1985

Le Parlement du Conseil adresse au Président du Parlement, le 3 Mai 1985, le projet de budget. Toutefois dès le 24 avril, la commission des budgets du Parlement européen fixe la stratégie de celui-ci.

(103) Pourtant décider ainsi était dans la ligne des conclusions du 31^e Conseil européen de Bruxelles, les 29 et 30 mars 1985, qui se lisent ainsi : « 1. Le Conseil européen décide, conformément aux engagements pris lors de sa réunion des 19 et 20 mars 1984, tenue à Bruxelles, de lancer des Programmes intégrés méditerranéens au bénéfice des régions méridionales de la Communauté actuelle dans le cadre des propositions faites par la Commission.

(...)

« 3. S'agissant des modalités de financement et de la méthode, le Conseil européen marque son accord sur les grandes lignes de l'approche préconisée par la Commission dans sa communication du 21 février 1985, à savoir :

« — la participation des fonds structurels à hauteur de 2,5 milliards d'écus ;

« — un effort budgétaire supplémentaire s'élevant à 1,6 milliard d'écus, qui permettront à la Commission d'apporter les fonds additionnels à la mise en œuvre des programmes qu'elle aura approuvés ;

« — des emprunts d'un montant de 2,5 milliards d'écus contractés par les régions concernées auprès de la BEI ainsi que dans le cadre du Nouvel Instrument Communautaire.

« 4. Les deux premières catégories de ressources bénéficieront à la Grèce pour un montant de 2 milliards d'écus.

« Le Conseil européen estime que ces chiffres et les dispositions qui les accompagnent dans ce texte répondent une fois pour toutes aux engagements pris par la Communauté au sujet « des Programmes intégrés méditerranéens ».

« 5. Les fonds structurels continueront à fonctionner normalement sur la base d'une politique régionale applicable dans la Communauté tout entière, conformément à la réglementation récemment revue.

« Toutefois, les augmentations en termes réels qui s'appliqueront aux Fonds régional et social et à la section orientation du FEOGA au cours des sept années à venir aideront à financer les PIM, mais sans affecter négativement les transferts de ces fonds à d'autres régions prioritaires ou moins prospères.

« Sur cette base, le Conseil européen marque son accord sur les propositions de la Commission visant à réaliser, grâce au fonctionnement des trois fonds structurels, des programmes entièrement coordonnés en faveur des régions méditerranéennes les plus défavorisées.

(...)

« 7. Le Conseil européen invite le Conseil à se prononcer sur la proposition de la Commission d'un règlement-cadre avant le 30 juin 1985. »

A. La stratégie du Parlement européen

Le Parlement européen, en fin de compte assez satisfait du nouveau projet de budget qui lui est présenté, voulait retenir pour sa troisième lecture la stratégie suivante : maintenir ses votes de première lecture, rejeter la formule retenue à Fontainebleau pour compenser les déséquilibres budgétaires et faire en sorte que les avances intergouvernementales fussent augmentées.

En fait cette stratégie mise au point par la commission des budgets devait échouer assez largement en raison de la division des groupes politiques. Il en est même résulté un rejet de la proposition de résolution.

B. Les votes du Parlement européen en troisième lecture, le 9 mai 1985

Après un débat général bref, puisqu'il n'a duré que quatre heures, le mardi 7 mai 1985 (104), le Parlement européen consacre, le jeudi 9 mai, trois heures à voter.

Le tableau n° 10 donne les résultats des travaux du Parlement, soit 286 textes votés et 107 rejetés, c'est-à-dire 393 votes. Il y avait eu 540 votes le 14 novembre 1984.

Les votes électroniques sont au nombre de 36, dont 15 nominaux. La participation aux votes est assez faible, ce qui provoquera quelques surprises. (105)

TABLEAU N° 10

NOMBRE DE VOTES DU PARLEMENT EUROPÉEN LE 9 MAI 1985

Section ou titre	Textes votés					Textes rejetés		
	1	2	3	4	5	6	7	8
Parlement	12	3	15	1	1	10	1	0
Conseil (CES)	1	1	2	0	0	0	0	0
Cour de Justice	2	1	3	1	1	0	0	0
Cour des Comptes	4	1	5	0	0	0	0	0
COMMISSION								
Recettes	3	1	4	0	0	1	1	1
Effectifs	2	6	8	0	0	1	0	0
1 A	2	1	3	0	0	0	0	0
2 A	18	1	19	2	0	4	4	1
1 + 2 B	4	0	4	0	0	35	4	4
3 B	15	1	16	1	0	4	0	0
4 B	7	2	9	0	0	1	0	0
5 B	16	0	16	1	0	8	4	1
6 B	51	2	53	0	0	25	2	2
7 B	77	3	80	4	2	9	6	1
8 B	1	0	1	0	0	0	0	0
9 B	40	3	43	3	1	9	1	0
Emprunts/prêts	0	5	5	0	0	0	0	0
TOTAL	225	31	286	13	5	107	23	10

1 : Textes votés relatifs à des montants en écus.

2 : Textes votés relatifs à des commentaires.

3 : Total des textes votés.

4 : Total des votes électroniques d'approbation.

5 : Votes électroniques nominaux inclus dans 4.

6 : Total des textes rejetés.

7 : Total des votes électroniques de rejet.

8 : Votes électroniques nominaux inclus dans 7.

(104) Compte rendu in extenso des séances du 6 au 10 mai (n° 2-326).

(105) Procès-verbal de la séance du 9 mai 1985 (JOCE C 141 du 10 juin 1985).

C. L'état des recettes

Le Parlement européen saisi de six textes en vote quatre. Nous retrouvons les mêmes approbations que le 19 novembre, d'une part le texte sur les 30 MioECU d'intérêts (PdA 5), et d'autre part celui sur la garantie des prêts au titre des projets d'infrastructure des transports (PdA 6). En outre, le Parlement approuve les rectifications proposées par la Commission : Prélèvement agricoles (- 306,3 MioECU), Cotisations sucre (+ 26 370 000 écus et 11 700 000 écus) et Droits de douane (+ 499,9 MioECU) soit une augmentation de 231 670 000 écus en brut et 208 503 000 écus en net, après déduction du remboursement forfaitaire de 10 % pour frais de perception (PdA 288). Enfin, le Parlement change le commentaire de l'article 821 « Avances non gouvernementales accordées par les Etats membres en 1985 » en inscrivant : « Le montant exact des avances découle de la procédure budgétaire (PdA 292) » (106).

Par contre, ainsi que nous l'avons expliqué, au point L du chapitre sur les déséquilibres budgétaires de la première partie de cet article, le Parlement ne trouve pas une majorité suffisante pour accepter le PdA 289/rev de sa commission des budgets (111 x 70 x 84) (59) qui supprimait de l'état des recettes les dispositions permettant de rembourser à la Grande-Bretagne un milliard d'écus. Il n'en trouve pas plus pour accepter le PdA 287 de Mme Barbarella.

L'état des recettes est également augmenté de 780 MioECU par le PdA 39/rev que nous allons analyser avec le FEOGA/Garantie.

D. L'état des dépenses

Les votes du Parlement européen aboutissent aux résultats synthétisés au tableau n° 11. En matière de DNO, il accroît leur augmentation par rapport à ses votes du 14 novembre 1984 en première lecture, puisqu'il fait passer les CE de 12,75 à 13,72 % et les CP de 9,92 à 11,57 % (voir tableau n° 15 ci-après).

Le FEOGA/Garantie

Le Parlement vote quatre textes consistant à augmenter de 780 MioECU le total des crédits du FEOGA/Garantie.

La première proposition de modification votée, le PdM 157/rev, tend à inscrire en réserve au chapitre 100/B, 405 MioECU, afin de mener une politique de saine gestion. Elle est comparable à la PdM 62 votée le 14 novembre 1984 (10 % des crédits de six chapitres).

La deuxième proposition de modification PdM 184 est la même que la PdM 754 du 14 novembre et concerne l'apiculture, avec une légère modification du montant du transfert : 4,9 au lieu de 5 MioECU.

La PdM 159 est symbolique et consiste à transférer 5 MioECU du poste 2020/B « Aides au lait écrémé en poudre destiné à l'alimentation des veaux » vers le poste 2021/B « Aides au lait écrémé liquide destiné à l'alimentation des veaux ».

« (106) La justification donnée est la suivante : « Le Parlement considère que le recours répété à des contributions nationales, autres que dans le cadre de l'art. 200/CEE, met en danger l'autonomie financière et le fonctionnement normal des Communautés. La fixation de leur montant par la seule voie d'un accord intergouvernemental serait contraire à l'art. 203/CEE et aux droits et pouvoirs budgétaires garantis par les Traités au Parlement européen ».

TABLEAU N° 11

en MioECU

Résultats des votes du Parlement européen en 3 ^e lecture le 9 mai 1985				
	Crédits	Variations ^(*) des		
		CE	CP	
Politiques				
FEOGA/Garantie		+ 780,0	+ 780,0	
Développement interne				
Politique régionale	Fonds	+ 71,0	—	
	autres	+ 10,6	+ 5,6	
Politique sociale	Fonds	+ 120,0	+ 67,0	
	autres	+ 12,8	+ 11,7	
FEOGA/Orientation		+ 48,8	+ 37,8	
PIM		+ 70,0	—	
Pêche		+ 11,6	+ 15,6	
Transports		+ 70,2	+ 14,2	
Recherche, énergie, industrie				
Politique énergétique		+ 10,9	+ 6,4	
Recherche et investissements		+ 72,4	+ 49,3	
Information et innovation		+ 14,7	+ 8,0	
Industrie et marché intérieur		+ 26,0	+ 15,8	
Remboursements aux Etats-membres et réserves		+ 440,3	+ 440,3	
Aide au développement		+ 216,3	+ 194,3	
Fonctionnement de la Commission		+ 18,7	+ 18,7	
Compensations GB-RFA		—	—	
Total Commission		+ 1 994,2	+ 1 664,8	
Autres institutions		+ 2,7	+ 2,7	
Total général		+ 1 996,9	+ 1 667,5	

(*) Par rapport au projet de budget 1985 du 24 avril 1985.

Le quatrième et dernier texte est le PdA 39/rev qui est de même nature que la PdM 755 votée le 14 novembre transférant le produit des prélèvements laitiers de 780 MioECU de l'état des dépenses à l'état des recettes.

Relevons encore le refus d'une PdM 311 présentée par le groupe RDE tendant à augmenter de 500 MioECU le chapitre 100/B afin de constituer une réserve pour le FEOGA/Garantie. Le vote est acquis par 38 voix pour, 255 contre et 3 abstentions (107).

(107) Les 38 votes favorables sont 1 S, 6 PPE, 1 ED, 6 COM, 1 L, 18 RDE, 5 DR. Les 225 voix négatives viennent des 91 S, 72 PPE, 35 ED, 16 COM, 8 L, 2 ARC et 1 NI, tandis que les 3 abstentions sont 3 ARC, soit 266 votants. Des 38 parlementaires français 26 votent pour (1 S, 5 PPE, 6 COM, 10 RDE, 4 DR) tandis que 12 votent contre (10 S, 2 L).

« La justification de la PdM 311 était la suivante : « Il s'avère opportun que le Conseil reprenne les propositions sur la fixation des prix agricoles les 1985/1986 adoptées par le Parlement européen le 6 mars 1985 - (résolution M. Pranchère doc 2-1770/84) — et qui constituent le minimum nécessaire pour garantir le maintien des revenus des agriculteurs. En outre, le nouveau projet de budget du Conseil ne comporte aucun engagement, quel qu'il soit, sur la couverture financière des prochains prix agricoles.

« Enfin, la situation budgétaire de l'exercice 1985, compte tenu de l'épuisement des ressources propres, rend pratiquement impossible tout budget supplémentaire à cet effet.

« C'est pourquoi il s'avère nécessaire d'inscrire dès à présent, en réserve, une dotation de 500 Mécus pour assurer le financement approprié des prix agricoles. »



En définitive le Parlement européen ne peut guère proposer de modifier le résultat des travaux du Conseil, puisque celui-ci a suivi la Commission.

Les politiques structurelles

Le Parlement européen ne modifie par ses votes sur le fonds régional, diminue les crédits du fonds social de 2 100 à 2 060 MioECU en CE et de 1 526 à 1 425 MioECU en CP (108). Il propose toujours de doter les PIM en CE de 140 MioECU et non plus 90 MioECU. A contrario, il ramène les CE de 60 à 10 MioECU de l'article 570/B « Participation de la CEE au programme quinquennal de développement économique et social de la Grèce de 1984 à 1988 ».

Les autres politiques

Le Parlement confirme ses votes du 14 novembre 1984 (voir tableau n° 9) sauf pour ce qui concerne les crédits du chapitre 73/B « Recherche et investissements » (109) pour lesquels il ne trouve pas les majorités en raison de l'absentéisme de ses membres. Les trois échecs les plus significatifs, dont les votes sont connus, sont la non-adoption de propositions de la commission des budgets :

— poste 7311/B « Fusion thermonucléaire - participation à l'entreprise commune JET » (de 75 à 80 MioECU en CE et 70 à 70,7 MioECU en CP), non accepté par 195 × 36 × 11 (PdA 273).

— Poste 7315/B « Fission nucléaire - Gestion et stockage des déchets radioactifs » (de 934 900 à 4 200 000 écus en CE et 5 934 900 à 6 900 000 écus en CP), non accepté par 192 × 35 × 10 (PdA 274).

— Poste 7318/B « Fission nucléaire - Codes et normes - Problèmes technologiques de sécurité nucléaire » de 800 000 à 1 000 000 écus, non accepté par 207 × 35 × 5 (PdA 183).

Par contre, dans le domaine de l'aide au développement, le Parlement vote des augmentations de crédits très significatives. Aux 154,5 MioECU en CE et 130,8 MioECU en CP du 14 novembre 1984, il substitue des augmentations de 216,3 MioECU en CE et de 194,3 MioECU en CP. Ainsi, il propose d'augmenter l'aide alimentaire de 45,8 MioECU en CE et de 116,3 MioECU en CP par 13 amendements.

Signalons encore trois votes très politiques, à propos de l'aide à la Turquie :

— au poste 9630/B « Troisième protocole financier avec la Turquie » la suppression des 26 961 300 écus inscrits par le Conseil est votée par 143 × 115 × 2 (PdM 320 émanant de parlementaires communistes français et grecs).

— au poste 9631/B « Quatrième protocole financier avec la Turquie », la suppression de 4 493 000 écus est votée par 143 × 115 × 2 (PdM 257 de la commission des budgets) ;

— au poste 9632/B « Aide spéciale à la Turquie », la suppression de 16 626 000 écus est votée (vote non électronique de la PdM 258 de la commission des budgets).

La couverture du déficit de l'exercice 1984

Alors que le Conseil avait laissé subsister non couvert le déficit de 419 MioECU de l'exercice 1984, le Parlement propose, en votant un PdA 294 pour l'article 851/B de le financer par l'augmentation du taux d'appel de la TVA ou le cas échéant par l'augmentation des avances accordées en 1985 par les Etats membres. (110)

E. Le rejet de la résolution finale

Les votes sur la proposition de résolution de M. Fich au cours de la commission des budgets (document PE 97.849/def du 7 mai) constituent un spectacle assez remarquable. Quinze amendements sont déposés ; cinq sont adoptés. Mais la cohérence entre ces votes et les votes des amendements n'est pas assurée, ce qui provoque de rudes interventions. Finalement la proposition ne recueille que 101 voix contre 141 et 8 abstentions. Il n'y a donc que 250 votants.

X. — LA QUATRIÈME LECTURE DU PROJET DE BUDGET POUR 1985 PAR LE CONSEIL, LE 22 MAI 1985

Le Conseil, qui a quinze jours pour se prononcer d'après les articles 203 § 5/CEE et autres, se hâte. Dès le 13 mai 1985, son comité budgétaire examine les textes votés par le Parlement le 9 mai, textes qui seront officiellement transmis le 15 mai.

A. La stratégie du Conseil

Pour ce qu'il considère comme étant sa deuxième lecture, le Conseil fixe son attitude sur deux idées maîtresses : d'une part, ne pas augmenter le montant des avances intergouvernementales, d'autre part, ne pas dépasser le taux maximum constaté de 8,5 % pour l'augmentation des DNO tant en CE qu'en CP. Paralysé par cette double limite, il ne peut que jouer avec les recettes et épuiser la marge de manœuvre du Parlement européen. A un moment, tenté par la méthode, de la réduction proportionnelle des amendements qu'il ne peut rejeter, telle que fixée le 22 Mars 1979 (5), le Conseil y renonce et procède à des choix raisonnés.

(108) Comme de plus en plus fréquemment, l'autorité budgétaire sous-budgétise les CP et privilégie les CE, ce qui a pour conséquence d'augmenter le « poids du passé » dans les années suivantes.

(109) Un PdA 73 proposant d'insérer le chapitre 58/B « Politique des transports », sous le n° 78/B dans le titre VII/B du budget ne recueille que 172 contre 72 et 5 abstentions.

La justification était la suivante : « Pour des raisons d'ordre politique, le « budget des transports ne devrait pas figurer sous le même titre que « celui de la politique régionale mais s'inscrire dans le contexte des politiques économique et industrielle. »

Cet argument avait prévalu dans le budget 1984, dans lequel le changement de nomenclature de la Commission n'avait pas été retenu.

(110) La justification du PdA 294 était la suivante : « Etant donné que le montant du déficit de l'exercice 1984 est connu dès à présent, il n'y a pas lieu d'attendre un budget supplémentaire pour l'inscrire au budget. Il est à noter que ce déficit résulte du refus du Conseil de tenir compte lors du budget supplémentaire 1984 des prévisions révisées de la Commission concernant la perception des ressources propres traditionnelles. »

Certes le déficit résulte bien de la volonté du Conseil de ne pas prendre en considération la nécessaire révision des prévisions de perception des ressources propres traditionnelles. Mais ce que le Parlement feint d'oublier est que lui aussi n'a pas voulu réviser en baisse le 25 octobre 1984 les prélèvements agricoles. (46)

B. L'état des recettes

Le Conseil rejette le PdA 288 tendant à modifier l'état des recettes, en précisant que cette suppression n'implique pas qu'il s'agit en l'occurrence d'un amendement, puisque les amendements au sens des Traités concernent exclusivement les dépenses non obligatoires et nullement l'état des recettes.

Toutefois, quant au fond, le Conseil, à la lumière de la confirmation par la Commission de ses nouvelles estimations concernant le produit des ressources propres traditionnelles pour l'exercice 1985, décide d'inscrire à l'état des recettes un montant global supplémentaire de 231,67 MioECU au titre des chapitres 10 (« Prélèvements : - 306,3 MioECU), 11 (« Cotisation sucre » : + 38,07 MioECU) et 12 (« Droits de douane » : + 499,9 MioECU).

Pour ce qui est des PdA 5, PdA 6 et PdA 292, il les rejette.

C. L'état des dépenses

A ce stade de la procédure, il est devenu plus cohérent de distinguer DO et DNO.

Dépenses obligatoires

Le Conseil rejette l'ensemble des propositions de modification, sauf pour ce qui est du poste 9200/B « Aide alimentaire en céréales autres que le riz » qu'il modifie en augmentant le montant de 36 MioECU en CP au lieu de 30,21 MioECU. De même, il modifie le PdA 294 concernant l'article 851/B « Déficit reporté de l'exercice précédent » en fixant le montant à 172,5 MioECU en crédits non dissociés. Il couvre cette dépense supplémentaire par des ressources propres additionnelles inscrites à l'état des recettes, mais de façon partielle puisque le déficit est de 419 MioECU.

Dépenses non obligatoires

Pour ce qui est des amendements visant les dépenses non obligatoires, le Conseil décide :

1) de confirmer ses décisions du 29 novembre 1984, pour ce qui est des amendements votés le 9 mai 1985 par le Parlement et identiques à ceux qu'il avait votés le 14 novembre 1984 ;

2) — de ne pas modifier les amendements votés par le Parlement le 9 mai 1985 qui sont en diminution par rapport aux amendements votés le 14 novembre 1984. Il s'agit, en l'occurrence, de cinq lignes, à savoir : 7306/B, 7320/B, 7326/B, 7351/B, en CE et CP, et 7317/B en CP, pour lesquelles les votes du Parlement le 9 mai, représentent globalement une diminution, par rapport aux votes de cette Institution en première lecture ;

— de confirmer les décisions prises par lui le 29 novembre 1984 en ce qui concerne les autres amendements votés par le Parlement en augmentation par rapport à ceux votés le 14 novembre 1984 ;

— de prendre des mesures particulières pour :

• les programmes intégrés méditerranéens (PIM), qu'il porte de 70 à 120 MioECU, et

• l'aide alimentaire par laquelle il décide de doter le chapitre 92/B du montant proposé par le Parlement (DNO et DO confondues), soit une augmentation de 16,9 MioECU en CE et de 116,3 MioECU en CP.

3) En ce qui concerne les amendements nouveaux :

— de ne pas modifier les amendements suivants :

— « compensation en faveur du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne » (Amendement 293/rev, « p.m. » sur les articles 560/B, 583/B, 649/B et 707/B ;

— « ville européenne de la culture » (Amendement 466 : « p.m. » au poste 6707) ;

— Cour de justice (Amendement 298/rev. 150 000 écus au poste 1110 - Agents auxiliaires) ;

— RACE (Amendement 308 - Organigramme, recherche et investissements : pas d'incidence budgétaire) ; ainsi que les deux amendements concernant le Parlement (A 318 et A 464) ;

— de modifier l'amendement 465 - article 992 - « Aide de la Communauté au secteur privé agricole en Pologne » — et d'inscrire un « p.m. » en CE et en CP à cette ligne. Se référant à cette mention p.m., le Conseil, pour ce qui le concerne, se déclare prêt à approuver un virement sur proposition de la Commission qui interviendrait après décision du Conseil sur cette action (111) ;

— de rejeter les autres amendements nouveaux.

TABLEAU N° 12

en MioECU

Résultats de la quatrième lecture du Conseil, le 22 mai 1985				
Politiques	Crédits	Variation ^(*) des		
		CE	CP	
FEOGA/Garantie		—	—	
<i>Développement interne</i>				
Politique régionale	Fonds	+ 29,9	—	
	autres	—	—	
Politique sociale	Fonds	+ 40,0	+ 52,0	
	autres	+ 9,6	+ 8,0	
FEOGA/Orientation		+ 16,3	+ 1,3	
PIM		+ 50,0	—	
Pêche		+ 0,1	+ 2,1	
Transports		+ 60,2	+ 14,2	
<i>Recherche, énergie, industrie</i>				
Politique énergétique		+ 7,1	+ 3,1	
Recherche et investissements		+ 53,5	+ 29,4	
Information et innovation		+ 12,0	+ 5,4	
Industrie et marché intérieur		+ 5,5	+ 7,5	
<i>Remboursements aux Etats-membres et réserves</i>		+ 195,7	+ 195,7	
<i>Aide au développement</i>		+ 60,6	+ 144,0	
<i>Fonctionnement de la Commission</i>		+ 4,4	+ 4,4	
<i>Compensations GB-RFA</i>		—	—	
Total Commission		+ 544,9	+ 467,1	
<i>Autres institutions</i>		+ 1,9	+ 1,9	
Total général		+ 546,8	+ 469,0	

(*) Par rapport au projet de budget 1985 du 24 avril 1985.

(111) la Commission s'est déclarée prête, dans ces conditions, à soumettre à l'Autorité budgétaire la proposition de virement appropriée.



Le Conseil se rallie donc, dans une mesure importante, aux orientations que le Parlement a voulu exprimer à travers ses amendements dans les différents secteurs du budget, et en particulier dans les domaines de l'aide alimentaire, du Fonds social, du Fonds régional, des programmes intégrés méditerranéens, du transport, de la recherche, de l'énergie et de la coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers.

Le tableau n° 12 retrace ces résultats, au demeurant fort compliqué à analyser en raison des mélanges que les deux détenteurs de l'autorité budgétaire font entre leurs diverses lectures. Au total le Conseil fait passer les DNO de + 3,85 % à + 8,50 % en CE et de + 4,21 % à + 8,43 % en CP (voir tableau n° 15 ci-après). Pour la première fois il épuise lui-même la marge de manœuvre du Parlement — ce que les parlementaires ne relèveront guère — et ne laisse à ce dernier aucune possibilité de choix pour sa dernière lecture.

XI. — LA QUATRIÈME LECTURE DU PROJET DE BUDGET POUR 1985 PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE 13 JUIN 1985

Le Parlement, par l'intermédiaire de sa commission des budgets, réunie déjà le 23 mai 1985, lendemain du Conseil, fixe sa stratégie.

A. La stratégie du Parlement européen

Alors que certains songent à prétendre que la marge de manœuvre du Parlement n'est pas celle calculée par le Conseil et la Commission (voir tableau n° 15 ci-après) mais est un montant augmenté des compensations à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne, c'est-à-dire de 1 202 MioECU (voir première partie, chapitre III.E), d'autres conseillent la modération et la recherche d'un accord avec le Conseil. En définitive la stratégie proposée par la commission des budgets et retenue par le Parlement sera d'augmenter les recettes de 30 MioECU et de les utiliser pour augmenter les DNO à due concurrence.

B. Les votes du Parlement européen en quatrième lecture, le 13 juin 1985

Après un débat général particulièrement court, puisqu'il n'a duré que deux heures un quart, le mardi 11 juin 1985, le Parlement européen vote le jeudi 13 juin de 10 h 40 à 12 h 40. (112)

Le tableau n° 13 donne le résultat des votes soit 45 textes votés et 52 rejetés c'est-à-dire 97 votes, contre 540 le 14 novembre 1984 (voir tableau n° 3) et 393 le 9 mai 1985 (voir tableau n° 10).

Les votes électroniques sont au nombre de 22 dont 13 nominaux. La participation aux votes est évaluée (116) à (121).

C. L'état des recettes

Ainsi que nous l'avons déjà dit, les votes à l'état des recettes ont été décisifs. A 10 h 50, le 13 juin 1985, le Parlement vote un PdA 113, qui ouvre la voie à sa qua-

trième lecture. En effet, par 296 voix pour, 4 contre et 1 abstention, soit 301 votants, il vote l'inscription de 30 MioECU au poste 5201 intitulé « Intérêts perçus sur les comptes des institutions ouverts en application de l'article 9, paragraphe 1 du règlement (CEE, EURATOM, CECA) n° 2891/77 modifié » (114).

TABLEAU N° 13

Nombre de votes du Parlement européen le 13 juin 1985								
Section ou titre	Textes votés				Textes rejetés			
	1	2	3	4	5	6	7	8
Parlement	0	0	0	0	0	0	0	0
Conseil (CES)	1	1	2	1	0	0	0	0
Cour de justice	1	1	2	0	0	0	0	0
Cour des Comptes	4	1	5	0	0	0	0	0
<i>Commission</i>								
Recettes	3	0	3	1	1	0	0	0
Effectifs	1	3	4	0	0	2	1	0
1 A	0	0	0	0	0	0	0	0
2 A	4	2	6	2	2	6	2	1
1 + 2 B	0	0	0	0	0	0	0	0
3 B	1	0	1	0	0	2	1	0
4 B	0	0	0	0	0	0	0	0
5 B	2	0	2	0	0	11	4	2
6 B	3	1	4	1	0	4	2	2
7 B	0	0	0	0	0	15	2	2
8 B	0	1	1	0	0	0	0	0
9 B	9	1	10	3	2	12	2	1
Emprunts/prêts	0	5	5	0	0	0	0	0
Total	29	16	45	8	5	52	14	8

- 1 : Textes votés relatifs à des montants en écus.
 2 : Textes votés relatifs à des commentaires.
 3 : Total des textes votés.
 4 : Total des votes électroniques d'approbation.
 5 : Votes électroniques nominaux inclus dans 4.
 6 : Total des textes rejetés.
 7 : Total des votes électroniques de rejet.
 8 : Votes électroniques nominaux inclus dans 7.

Deux PdA (n° 28 et 29) présentés par le groupe des démocrates européens ne sont donc pas votés, mais sont repris dans leur esprit, par un ajout, au projet de résolution de M. Fich. Ainsi, au texte du rapporteur, approuvé par la commission des budgets, qui se lit ainsi : « Le Parlement européen 5. réinscrit à l'état des recettes les « 30 MioECU d'intérêts sur les comptes « ressources « propres » de la Commission auprès des Trésors nationaux conformément à la proposition modifiée de règlement concernant la révision du règlement 2891/77

(114) La justification du PdA (113) est la suivante : « Lors de l'examen de la proposition de la Commission, le Parlement a adopté l'amendement suivant : « Le montant des ressources propres constatées est inscrit pour chaque Etat membre au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission auprès d'une institution financière désignée d'un commun accord entre la Commission et l'Etat membre ; ce compte est productif d'intérêts. »

« La possibilité pour la Communauté de percevoir une rémunération sur ses disponibilités en dépôt auprès d'organismes financiers est particulièrement nécessaire à un moment où l'épuisement des ressources disponibles paralyse le fonctionnement normal de la Communauté.

« Le Parlement inscrit 30 Mécus en recettes, conformément aux propositions de la Commission dans son avant-projet de budget. »

(112) Compte rendu in extenso des séances du 10 au 14 juin 1985 (n° 2-327).

(113) Procès-verbal de la séance du 13 juin 1985 (JOCE n° C. 175 du 5 septembre 1985).

« en matière de ressources propres et à l'avant-projet de budget de la Commission » ; l'amendement, que vote le Parlement, ajoute : « mais reconnaît que, tant que ces recettes ne seront pas disponibles, le total des dépenses autorisées par le budget devra être diminué d'un montant correspondant ». (73)

Ce complément devait donc éviter l'ouverture d'une crise budgétaire. Ainsi, en fin de débat, M. Fracanzani, Président du Conseil en exercice, déclare-t-il : « J'aimerais en particulier, remercier le Parlement pour la modification qui a été apportée aujourd'hui au point 5 de la résolution en ce qui concerne la question de l'inscription de 30 millions au titre des intérêts. Il y a là, indubitablement, une amélioration de la situation que je tiens à souligner, même s'il est de mon devoir, en tant que représentant du Conseil, de faire observer que cette ligne manque toujours de base juridique.

« Mais il nous faut maintenant regarder plus loin. Nous sommes tous conscients des difficultés générales existantes, des problèmes qui se sont ajoutés y compris au cours des dernières heures et qui ont été rappelés ici même. Cela doit, d'une part, nous faire prendre conscience des difficultés qui se présentent à nous et, d'autre part, constituer pour nous une nouvelle incitation à nous engager — en dépit de ces difficultés — pour la construction européenne, pour l'Union européenne ».

De même, M. Christophersen, vice-président et commissaire au budget, précise : « Ma deuxième remarque concerne le déroulement des scrutins aujourd'hui. J'ai naturellement noté que la proposition de modification n° 30 de M. Curry a été adoptée à une très forte majorité. Je comprends bien aussi l'arrière-plan de cette proposition de modification et, au nom de la Commission, je tiens à dire que nous la respecterons en ce sens que pour l'ensemble du budget — je répète pour l'ensemble du budget — nous gérons les 30 millions d'écus jusqu'à ce que le Conseil ait fourni le fondement juridique justifiant l'inscription de cette recette ».

Quant au Président de la commission des budgets du Parlement européen, M. Cot — qui intervient immédiatement après les deux orateurs précédents et comme dernier orateur — il conclut ainsi : « Pour conclure ce débat et en deux mots, je voudrais à mon tour remercier M. Christophersen, remercier personnellement M. Fracanzani, remercier l'Italie ainsi que la présidence italienne. Ce sont trois contributions différentes pour les efforts, enfin couronnés de succès, pour l'adoption de ce budget 1985, de même d'ailleurs que pour l'appréciation que la présidence a portée sur le rôle positif du Parlement dans l'adoption d'un budget correct, ce budget qui dégage aujourd'hui la voie pour le sommet de Milan et qui nous permet de nous tourner vers l'avant, pour reprendre l'expression du président du Conseil.

« Je suis en particulier heureux qu'une formule ait pu être trouvée pour l'inscription des trente millions d'écus grâce à la modification de la résolution qui semble aujourd'hui recueillir l'accord général et je me félicite de cet accord général dont nous prenons acte. Il faudra, bien entendu, compléter l'édifice avec le règlement nécessaire, conformément aux souhaits réitérés et du Parlement européen et de la Commission. Je crois que nous sommes tous d'accord sur ce point. Je dis donc « bonne chance » à la présidence italienne

« pour qu'elle achève le travail accompli dans les quelques semaines qui lui restent.

« (Applaudissements) ».

On ne peut pas toutefois ne pas relever la singularité de ces crédits qui sont certes ouverts mais qui ne sont utilisables que si une recette nouvelle est créée. Il est vrai que la Communauté européenne n'en est pas à sa première fantaisie dans le domaine budgétaire (87).

Par ailleurs, le Parlement européen, confirmant son attitude bien connue, vote un PdA 61 créant un nouvel article 807/B intitulé « Garantie de la Communauté économique européenne aux emprunts et prêts communautaires au titre des projets d'infrastructure des transports » et doté d'un p.m.

Le vote, le plus remarquable, reste toutefois celui par lequel le Parlement européen (PdA 122), bien qu'hostile à la technique des avances non remboursables, les diminue de 745 160 écus pour tenir compte du fait que les amendements qu'il vote aux DNO, en sus de ceux acceptés par le Conseil le 22 Mai 1985 ne requièrent que 1 981 614 284 écus après épuisement du 1 % de TVA. Le Parlement européen agit ainsi pour montrer que « le montant exact des avances résulte de la procédure budgétaire » comme il l'écrit dans le commentaire, et non d'une décision intergouvernementale préétablie et intangible (115).

D. L'état des dépenses

En début de séance (112), M. Pflimlin, président du Parlement, fait la déclaration suivante pour clarifier la procédure : « Avant d'ouvrir le vote sur le projet de budget 1985, je tiens à rappeler le contenu de l'article 203, § 10, du Traité instituant la CEE selon lequel chaque institution, et je cite : exerce « les pouvoirs qui lui sont dévolus dans le respect des dispositions du Traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci, notamment en matière de ressources propres aux Communautés et d'équilibre des recettes et des dépenses.

« Le Parlement est dès lors tenu de respecter, à chaque étape de la procédure budgétaire, le plafond des ressources disponibles. Il importe par ailleurs de prendre en compte que, dans le cadre de la procédure budgétaire, la manifestation de la volonté du Parlement prend fin avec le vote sur les amendements. Par conséquent, l'auteur de l'amendement doit être sûr que l'adoption de cet amendement est compatible avec le maintien des dépenses dans la fourchette des ressources propres.

« Le vote ne saurait avoir lieu sans que le Parlement en ait reçu l'assurance. Cette assurance, le rapporteur, à l'occasion, devra la solliciter.

« Je demande donc au rapporteur, M. Fich, une extrême vigilance afin que le Parlement n'outrisse pas ses droits. »

« (115) La justification du PdA 122 est la suivante : « Le Parlement considère que le recours répété à des contributions nationales autres que celles prévues à l'art. 200 / CEE, met en danger l'autonomie financière et le fonctionnement normal des Communautés. La fixation de leur montant par la seule voie d'un accord intergouvernemental serait contraire à l'art. 203 / CEE et aux droits et pouvoirs budgétaires garantis par les Traités au Parlement européen.

« Cet amendement vise, dans son commentaire, à sauvegarder ces principes, tels qu'ils ont été également confirmés dans l'amendement sur le financement du déficit de l'exercice 1984 en première lecture.

« Il fixe le taux de perception de la TVA à 1 % et la contribution PNB de la Grèce au niveau correspondant. Les recettes ainsi mobilisées diminuent en conséquence les avances demandées aux Etats membres. »



A deux reprises au moins, M. Fich signalera qu'un projet d'amendement est irrecevable, car allant au-delà des moyens de financement disponibles. Par ailleurs, l'assemblée plénière suit fidèlement les propositions de sa commission des budgets. Tous les projets d'amendements sont votés, la seule surprise est le vote du PdA 53 en faveur du « Centre européen pour le développement de la formation professionnelle » installé à Berlin, pour un montant de 213 500 écus supplémentaires à l'article 632/B par 256 voix pour, 49 contre et 48 abstentions (116). Néanmoins, le Parlement reste dans l'enveloppe qu'il s'est fixée.

Le tableau n° 14 montre que celui-ci s'est surtout attaché à accroître l'aide aux pays en voie de développement.

Quelques votes, ayant fait l'objet de votes électroniques, sont à relever :

— l'incapacité d'augmenter les crédits de l'article 584/B « Soutien financier des projets en matière d'infrastructure des transports à l'extérieur de la Communauté » de 10 MioECU en CE par 209 voix pour (218 étaient nécessaires) 91 contre et 6 abstentions, (PdA 70) (117). Si cet amendement avait été voté, il n'aurait donc augmenté que les CE ;

— le refus d'augmenter les crédits du poste 6301/B « Education et nouvelles technologies de l'information », de 100 000 écus en crédits non dissociés, par 67 voix pour, 211 contre et 15 abstentions, soit 293 votants (PdA 52) ;

— le refus d'augmenter les crédits du poste 6430/B « Tâches conférées à l'institution pour favoriser les échanges des jeunes travailleurs » de 475 000 écus en crédits non dissociés par 92 voix pour, 195 contre et 12 abstentions soit 299 votants (PdA 54) ;

— le refus de créer un poste nouveau 7036/B « Conversion de l'énergie thermique océanique (à ajouter aux projets de démonstration) » doté d'un p.m. par 151 voix pour, 145 contre et 6 abstentions, soit 302 votants (PdA 73) ;

— le refus de créer un poste nouveau 7720/B « Bonifications d'intérêts en faveur de nouveaux investissements destinés au développement de l'emploi » avec 10 MioECU en CE, par 94 voix pour, 193 contre et 8 abstentions, soit 295 votants (PdA 41) ;

— l'incapacité de créer un poste nouveau 9203/B « Contribution de la Communauté à la réserve alimentaire mondiale d'urgence » par 175 voix pour, 105 contre et 12 abstentions, soit 292 votants (PdA 86) (118).

(116) Les 49 voix contre sont 18 S, 1 PPE, 6 ED, 1 COM, 15 L, 8 DR. Les 8 abstentions sont 1 S, 2 ED, 1 L, 1 RDE et 3 ARC. Il y a 313 votants. Parmi les votes négatifs, il y a 8 L et 8 DR français.

Ce vote se signale par le fait que le Parlement accorde 100 00 écus de plus que demandé par la Commission

(117) Les 209 voix favorables sont 71 S, 89 PPE (tous), 37 ED, 4 COM, 2 L, 2 RDE et 4 NI. Les 91 voix hostiles sont 26 S, 5 ED, 14 COM, 14 L, 15 RDE, 7 ARC et 10 DR (tous). Les 5 abstentions sont 2 S et 3 ARC. Il y a 306 votants. Les parlementaires français sont divisés : 16 pour (11 S, 3 PPE, 1 COM et 1 RDE), 20 contre (5 L, 8 RDE et 7 DR) et 2 abstentions (2 S).

(118) Les 175 voix favorables sont 40 S, 85 PPE (tous), 39 ED (tous), 2 COM, 1 L, 1 RDE, 5 ARC et 2 NI. Les 105 voix hostiles sont 50 S, 18 COM, 14 L, 16 RDE, 2 ARC, 5 DR. Les 12 abstentions sont 6 S, 1 L, 1 RDE, 2 ARC et 2 DR. Il y a 292 votants. Les parlementaires français sont divisés : 18 pour (13 S, 3 PPE, 2 COM), 20 contre (1 S, 6 L, 9 RDE et 4 DR) et 3 abstentions (1 L et 2 DR).

TABLEAU N° 14

en MioECU

Politiques	Crédits	Variation(*) des	
		CE	CP
FEOGA/Garantie		—	—
<i>Développement interne</i>			
Politique régionale	Fonds	+ 20,0	—
	autres	—	—
Politique sociale	Fonds	+ 30,0	—
	autres	+ 0,3	- 0,3
FEOGA/Orientation		—	—
PIM		—	—
Pêche		—	—
Transports		—	—
<i>Recherche, énergie, industrie</i>			
Politique énergétique		—	—
Recherche et investissements		—	—
Information et innovation		—	—
Industrie et marché intérieur		—	—
<i>Remboursements aux Etats-membres et réserves</i>		—	—
<i>Aide au développement</i>		+ 39,0	+ 28,0
<i>Fonctionnement de la Commission</i>		+ 4,3	+ 4,3
<i>Compensations GB-RFA</i>		—	—
<i>Total Commission</i>		+ 93,6	+ 32,6
<i>Autres institutions</i>		+ 0,8	+ 0,8
<i>Total général</i>		+ 94,4	+ 33,4

(*) Par rapport au projet Conseil du 22 mai 1985.

Par contre le PdA 102 concernant l'article 958/B « Programme spécial de lutte contre la faim dans le monde » avec 29 MioECU en CE et 14 MioECU en CP est voté à la quasi-unanimité : 297 voix pour, 3 contre et 3 abstentions, (PdA 102) (119). Relevons encore le vote du PdA 123 à l'article 991/B, ouvert par le Conseil le 22 mai et intitulé « Aide de la Communauté au secteur agricole privé en Pologne », de 2 MioECU en crédits non dissociés par 252 voix pour 37 contre et 9 abstentions (120).

La résolution finale est votée à 12 h 37 par 234 voix pour, 40 contre et 8 abstentions (121). Le Parlement retrouve donc le 13 juin une cohésion qu'il avait un peu perdue le 9 mai.

(119) En commission des budgets, le 10 juin 1985, M. Fich avait proposé 20 MioECU en CE et 16 MioECU en CP, mais n'avait pas trouvé de majorité (15 × 15 × 0). Les 3 votes hostiles sont (1 PPE, 1 ED et 1 COM) et les 3 abstentions (3 ARC). Tous les parlementaires français sont favorables. Il y a 303 votants.

(120) Les 252 voix favorables sont 69 S, 83 PPE (tous), 42 ED, 15 COM, 17 L, 16 RDE (tous), 3 ARC, 6 DR (tous) et 2 NI. Les 37 voix hostiles sont 28 S, 1 ED, 3 COM, 1 L et 4 ARC. Les 9 abstentions sont 5 S, 3 ARC et 1 NI. Il y a 298 votants. Les parlementaires français sont très favorables à l'amendement : 39 pour (12 S, 4 PPE, 9 L, 9 RDE et 5 DR), 2 contre (2 COM) et 3 abstentions (3 S).

« La justification du PdA 123 est la suivante : « Les prévisions de coût des projets pilotes de démonstration de la possibilité de réaliser le projet agricole s'élèvent à 28 millions de dollars (38 MioECU). Afin que la Communauté européenne puisse contribuer au soutien international apporté à ce projet, le Parlement demande l'inscription des crédits sus-mentionnés au budget de 1985 ».

(121) Les 235 parlementaires qui, en quelque sorte, votent le budget en votant la résolution, puisqu'il n'y a pas de vote d'ensemble, sont 70 S, 75 PPE (tous), 41 ED (tous), 15 COM (presque tous), 14 L (presque tous), 14 RDE (presque tous), 1 ARC, 4 DR (tous) et 1 NI. Les 43 parlementaires

TABLEAU N° 15

en écus

PROCÉDURE BUDGÉTAIRE 1985				
Evolution des DNO par rapport à l'assiette 1984 classification de la Commission et du Conseil				
	CE	%	CP	%
Assiette DNO 1984	7 557 799 814		5 625 289 814	
Taux maximum	642 412 984		478 149 634	
1/2 taux	321 206 492		239 074 817	
	963 619 476		717 224 451	
Avant-projet du 15 juin 1984	8 522 057 350		6 344 176 350	
	(+ 964 257 536)	+ 12,76	(+ 718 888 536)	+ 12,78
Projet Conseil du 2 octobre 1984 (1 ^{re} lecture)	7 779 075 063		5 862 382 063	
	(+ 221 275 249)	+ 2,93	(+ 237 092 249)	+ 4,21
Votes Parlement du 14 novembre 1984 (1 ^{re} lecture)	8 521 708 948		6 183 411 948	
	(+ 963 909 134)	+ 12,75	(+ 558 122 134)	+ 9,92
Projet Conseil du 29 novembre 1984 (2 ^e lecture)	8 184 246 324		6 045 827 324	
	(+ 626 446 510)	+ 8,29	(+ 420 537 510)	+ 7,48
Lettre rectificative du 1 ^{er} avril 1985	8 533 856 410		6 351 475 410	
	(+ 976 056 596)	+ 12,91	(+ 726 185 596)	+ 12,91
Projet Conseil du 24 avril 1985 (3 ^e lecture)	7 849 075 063		5 862 382 063	
	(+ 291 275 249)	+ 3,85	(+ 237 092 249)	+ 4,21
Votes Parlement du 9 mai 1985 (3 ^e lecture)	8 594 408 848		6 276 111 848	
	(+ 1 036 609 034)	+ 13,72	(+ 650 822 034)	+ 11,57
Projet Conseil du 22 mai 1985 (4 ^e lecture)	8 200 205 824		6 099 686 824	
	(+ 642 406 010)	+ 8,50	(+ 474 397 010)	+ 8,43
Votes Parlement du 13 juin 1985 (4 ^e lecture)	8 294 572 198		6 133 053 198	
	(+ 736 772 384)	+ 9,75	(+ 507 763 384)	+ 9,03

XII. — L'ARRÊT PAR LE PRÉSIDENT DU PARLEMENT EUROPÉEN DU BUDGET POUR 1985, LE 13 JUIN 1985

Le jour même à 18 h 00, le Président Pflimlin arrête le budget (122), sans attendre par conséquent la réaction du Conseil.

XIII. — LA CONTESTATION DU BUDGET POUR 1985

Le budget arrêté implique une augmentation du taux maximum d'augmentation des DNO à + 9,75 % en CE (+ 94,3 MioECU) et à + 9,03 % en CP (+ 29,6 MioECU) au lieu de 8,5 % comme le montre le tableau n° 15 ; le Conseil ne cherche en aucune façon à faire siennes ces augmentations bien qu'il se soit en quelque sorte, le 22 mai 1985, substitué au Parlement dans l'utilisation de sa marge de manœuvre. Nous pouvons à ce propos relever un fait anecdotique, de type freudien, assez amusant. Ainsi, en deuxième lecture le 29 novembre 1984, le Conseil, faisant mal ses calculs, laisse au Parlement européen une marge de manœuvre inférieure de

1,3 MioEcu à ce qu'il estime lui-même qu'elle doit être. Le Parlement ayant rejeté ce projet du budget, le 13 décembre 1984, cette erreur est sans conséquence. Par contre, le 22 mai 1985, le Conseil doit augmenter les avances intergouvernementales, afin de laisser la marge de manœuvre à un montant convenable dans la limite de 1 % de T.V.A.

A. La réaction du Conseil à l'arrêt du budget

Le Conseil, le 8 juillet 1985, se contente de relever que sur trois points « le budget n'a pas été arrêté en conformité aux dispositions des Traités ». Ces trois points sont les suivants :

— L'amendement n° 113 concernant l'inscription au poste 5201 de l'état des recettes d'un montant de 30 MioECU au titre « d'intérêts perçus sur les comptes des institutions, ouverts en application de l'article 9, paragraphe 1 du règlement n° 2891/77 modifié », n'est pas tenu pas le Conseil comme étant un amendement, puisque les amendements au sens de l'article 203/CEE ne concernent que les dépenses non obligatoires et non l'état des recettes. En outre, le Conseil considère cet « amendement » comme inexistant dans la mesure où la réglementation en vigueur ne prévoit pas que les comptes de la Commission auprès des banques centrales des Etats membres soient productifs d'intérêts, puisqu'en conformité avec le principe de l'authenticité du budget, aucune recette émanant de cette source n'est susceptible d'être inscrite dans le budget. De ce fait, le Conseil émet de sérieux doutes sur le respect du principe de l'équilibre budgétaire à assurer en vertu de l'article 199/CEE, mais prend note de l'ajout au paragraphe 5 de la résolution et de la déclaration de M. Christophersen, que nous avons cité plus haut.

hostiles sont 29 S, 1 COM, 1 RDE, 10 ARC (presque tous) et 2 NI. Les 8 abstentions sont 1 L, 2 ARC et 1 NI. Il y a 286 votants, ce qui est peu, mais qui s'explique par le fait que le vote final a eu lieu évidemment après les explications de vote et que beaucoup de parlementaires avaient quitté l'hémicycle. Les parlementaires français, sauf deux communistes, votent en faveur de la résolution.

(122) JOCE n° L 206, du 5 août 1985.



— L'« amendement n° 122 » concernant l'article 821 de l'état des recettes et portant modification des « avances non remboursables accordées par les Etats membres en 1985 », est constaté par le Conseil parce que le montant de ces avances fixé par un accord intergouvernemental n'est pas susceptible d'être modifié par la procédure budgétaire. Le Conseil tient cet « amendement » comme inexistant.

— Le Conseil relève qu'il résulte des votes du Parlement que le montant des CE et des CP dépasse le niveau résultant de l'application du taux maximum des DNO constaté et non modifié d'un commun accord au cours de la procédure budgétaire.

Le Conseil, pourtant, ne saisit pas la Cour de Justice des Communautés Européennes de ces trois éléments contraires, selon lui, aux dispositions des Traités. Toutefois, il se déclare dans ces conditions « contraint de réserver sa position quant aux conséquences qui pourraient découler de cette situation », en écrivant au Parlement. La conséquence la plus grave de cette procédure est que le Conseil estime qu'en tout état de cause le montant correspondant aux 30 MioECU ne saurait être pris en compte dans l'assiette des DNO pour l'exercice 1986, tandis que la Commission et le Parlement européen le font.

B. La classification des dépenses en obligatoires et non obligatoires

Depuis les premières étapes de la navette budgétaire, la classification des dépenses en DO et DNO aurait pu faire problème. Cela n'a pas pourtant été le cas.

Pour tenir compte de cette situation, nous ne relèverons que la première prise de position du Parlement et la dernière du Conseil. Ainsi, dans sa résolution du 14 novembre 1984 (67), le Parlement européen pose le problème de la classification des dépenses, en précisant qu'il « 16. ne peut accepter la classification en dépenses obligatoires proposée par le Conseil pour les nouvelles lignes suivantes : 2070 (super prélèvement laitier), 291 (compensation en faveur de l'Allemagne), 292 (mesures spéciales de destockage), 313 (aide gestion exploitations agricoles), 314 (sylviculture), 3293 (transport îles helléniques), 424 (accord de pêche Groënland), 9 602 (structures agricoles Portugal), ni les modifications de classification dans les crédits de fonctionnement. »

De son côté, le Conseil, dans son projet de budget du 22 mai 1985, relève les lignes budgétaires pour lesquelles il est en divergence de vues avec le Parlement. Parmi ces lignes, relevons qu'il n'en est que cinq qui se retrouvent dans le budget arrêté le 13 juin, classées comme DNO par le Parlement et DO par le Conseil et la Commission : 1) Article 582/B : « Garantie de la Communauté aux emprunts et prêts communautaires au titre des projets d'infrastructure des transports » ; 2 et 3) chapitres 90 et 91/B « FED. Coopération avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique » (chaque chapitre comprenant cinq articles) ; 4) poste 9700/B « Fonds commun — Financement des stocks de régulation » et 5) poste 9701/B « Fond commun - Financement des mesures d'amélioration structurelle du marché mondial ». Comme ces cinq lignes budgétaires sont dotées d'un p.m., le différend sur la classification n'a pas de conséquence sur la marge de manœuvre du Parlement européen et l'exercice de ses pouvoirs.

III^e partie

Une deuxième expérience d'application du régime des douzièmes provisoires

(du 1^{er} janvier au 13 juin 1985)

A la suite du premier rejet d'un projet de budget, celui du budget pour 1980, le 13 décembre 1979, la Communauté européenne avait vécu pendant un bon semestre dans un régime de douzièmes en application des articles 204/CEE et autres (123). Le deuxième rejet d'un projet de budget, le 16 décembre 1982, qui concernait le BRS 1/1982 n'avait pas eu cette conséquence puisqu'il ne s'agissait que d'un budget rectificatif et supplémentaire introduit en fin d'exercice. Le troisième rejet d'un projet de budget, le 13 décembre 1984, devait par contre conduire à renouveler cette expérience, qui est toujours difficile pour une grande administration publique ayant des responsabilités politiques.

Nous organiserons les développements de cette troisième partie autour des divergences d'interprétation entre institutions d'abord, puis de l'exécution proprement dite des douzièmes provisoires ensuite.

I. — LES DIVERGENCES D'INTERPRÉTATION ENTRE INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES À PROPOS DE L'APPLICATION DU RÉGIME DES DOUZIÈMES PROVISOIRES

La Commission, étant la gardienne des Traités, nous commencerons par donner son interprétation, puis celle du Parlement européen qui a été assez élaborée, et enfin celle du Conseil, lequel est par contre, toujours très avare de commentaires.

A. Le régime des douzièmes provisoires, selon la Commission

La Commission Thorn est amenée, dès le milieu de décembre 1984 à arrêter son interprétation du régime des douzièmes provisoires instauré par les articles 204/CEE et autres (124) et les articles 8 (125) et 92 du Règlement financier. De fait, elle confirme l'interprétation donnée par la Commission Jenkins en 1980. La Commission Delors fera de même trois semaines plus tard.

(123) Article cité en note de bas de page (6) pages 386 et 393.

(124) L'article 204/CEE (*) se lit ainsi.

« Si, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été voté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre ou par autre division, d'après les dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209, dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que cette mesure puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs au douzième de ceux prévus dans le projet de budget en préparation.
« Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, sous réserve que les autres conditions fixées au premier alinéa soient respectées, autoriser des dépenses excédant le douzième.

1. L'analyse des éléments constitutifs du régime des douzièmes provisoires

Le législateur a créé un régime de douzièmes provisoires qui s'applique automatiquement en cas d'absence de budget. On doit s'en féliciter grandement, car on imagine aisément les difficultés qu'il faudrait surmonter si la Communauté devait prendre une décision dans de telles circonstances.

Le régime qui est mis en place a pour but d'assurer la continuité du service public. Il s'agit d'un régime provisoire d'attente, donc d'un régime à caractère conservatoire, lequel est destiné à faire face à une situation transitoire exceptionnelle (absence de budget) : il permet, de par sa nature, une poursuite des activités préexistantes, selon un rythme contrôlé, mais exclut toute évolution dynamique des politiques.

La double limite à respecter

Les moyens disponibles sont déterminés selon le principe de la « double limite » qui est constituée par les crédits autorisés par le budget de l'exercice précédent, compte tenu des budgets supplémentaires éventuels et des virements décidés, et les crédits de l'exercice suivant, dans le cadre du dernier « acte formel » de la procédure

budgétaire, c'est-à-dire, avant-projet de budget ou projet de budget au dernier stade, soit normalement le deuxième projet du Conseil.

C'est la limite la plus basse qui doit être respectée, ce qui est parfaitement logique. En effet, autant il est souhaitable que l'exécutif budgétaire dispose des mêmes moyens que durant l'exercice précédent, autant il serait contradictoire de lui en donner plus qu'il n'en a besoin durant l'exercice en cause.

Les rigueurs du régime des douzièmes

Comme son nom l'indique, le régime des douzièmes provisoires autorise une exécution fractionnée par mois, ce qui évidemment ne facilite pas la gestion, mais ce qui permet à l'exécutif budgétaire de continuer à agir.

Toutefois, ce régime qui permet le maintien, à un rythme contrôlé des activités préexistantes, interdit de financer une action nouvelle, dont le principe n'a déjà pas été formellement autorisé par le budget de l'exercice précédent. Dans une Communauté en plein développement, cette règle, bien compréhensible, constitue un handicap sérieux si la période d'absence de budget se prolonge.

Les souplesses du régime des douzièmes

La première souplesse est que si pour les opérations de paiement, un douzième des crédits est disponible chaque mois, pour les opérations d'engagement, un quart des crédits est disponible dès le mois de janvier, auxquels s'ajoute ensuite un douzième par mois.

La deuxième souplesse prévue par le législateur, conscient de la nécessité de permettre la continuité du service, est que — lorsque les moyens rendus automatiquement disponibles s'avèrent insuffisants — plusieurs douzièmes peuvent être rendus disponibles, afin de pouvoir faire face aux besoins. En effet, certaines dépenses ne connaissent pas un rythme linéaire et des besoins inéluctables doivent pouvoir être couverts. L'octroi de plusieurs douzièmes à décider par l'Autorité budgétaire, selon les dispositions applicables, permet de faire face, en règle générale, à ces situations.

La troisième souplesse est que les moyens disponibles le sont par chapitre et non par article et/ou poste. Le régime des douzièmes, tout en freinant la dépense, comporte donc, à titre de compensation partielle, un élément intrinsèque de souplesse, en levant la contrainte de la « spécialité » constituée par les articles et postes. Cette disposition est capitale et facilite — au moins pendant les premiers mois — une gestion intelligente.

2. L'enseignement à tirer de l'expérience du premier semestre 1980

L'expérience de 1980 a mis en évidence certains problèmes spécifiques, qui ne sont pas réglés de façon explicite ou claire par le droit en vigueur.

La thèse du « vide juridique »

Certains avaient prétendu en 1980 — notamment au sein des instances du Parlement — que le rejet du projet de budget par le Parlement avait comme effet de faire « tabula rasa » de la procédure budgétaire qui s'était déroulée avant la décision du rejet par le Parlement, ce qui signifiait qu'il fallait relancer la procédure « ab initio ». C'est la thèse du vide juridique.

La conséquence de cette thèse était que le calcul des douzièmes devait se faire par seule référence aux crédits

« Si cette décision concerne des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le Conseil la transmet immédiatement à l'Assemblée ; dans un délai de trente jours, l'Assemblée statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, peut prendre une décision différente sur ces dépenses en ce qui concerne la partie excédant le douzième visé au premier alinéa. Cette partie de la décision du Conseil est suspendue jusqu'à ce que l'Assemblée ait pris sa décision. Si, dans le délai précité, l'Assemblée n'a pas pris une décision différente de la décision du Conseil, cette dernière est réputée définitivement arrêtée. Les décisions visées aux deuxième et troisième alinéas prévoient les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article ».

* Article remplacé par le traité du 22 juillet 1975, Article 13.

(125) L'article 8 du Règlement financier du 21 décembre 1977 se lit ainsi.

« Si le budget n'est pas arrêté définitivement à l'ouverture de l'exercice, l'article 78 ter du Traité CEEA, l'article 204 du traité CEE et l'article 178 du traité EURATOM s'appliquent aux opérations d'engagement et de paiement relatives à des dépenses dont le principe a été admis dans le dernier budget régulièrement arrêté. Les opérations d'engagement peuvent être effectuées, par chapitre, dans la limite du quart de l'ensemble des crédits inscrits au chapitre en question pour l'exercice précédent, augmenté d'un douzième pour chaque mois écoulé, sans que la limite des crédits prévus dans le projet de budget ou, à défaut, dans l'avant-projet de budget puisse être dépassée. Les opérations de paiement peuvent être effectuées mensuellement, par chapitre, dans la limite du douzième de l'ensemble des crédits inscrits au chapitre en question pour l'exercice précédent, sans que cette mesure puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission, mensuellement, des crédits supérieurs au douzième de ceux qui sont prévus dans le projet de budget ou, à défaut, dans l'avant-projet de budget ». « A la demande de la Commission, et sans préjudice de l'alinéa précédent, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut, en fonction des nécessités de la gestion et après avoir consulté l'Assemblée, autoriser simultanément deux ou plusieurs douzièmes provisoires. Les décisions concernant plusieurs douzièmes provisoires et relatives aux dépenses autres que celles découlant obligatoirement des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci sont prises selon la procédure prévue à l'article 78 ter paragraphe 2 du traité CEEA, à l'article 204 du traité CEE et à l'article 178 troisième alinéa du traité EURATOM. Les décisions visées aux alinéas précédents prévoient les mesures nécessaires en matière de ressources pour l'application du présent article. En ce qui concerne les crédits de recherches et d'investissement, l'article 92 est applicable ».



de l'exercice précédent (1979), puisque aucun élément de repère pour 1980 subsistait. Cette attitude entraînait donc la disparition de la « deuxième limite ».

La Commission n'avait pas partagé cette thèse qui pouvait conduire à des situations incohérentes sur le plan financier et budgétaire, mais vidait de leur substance les dispositions de l'article 204, 1^{er} alinéa/CEE, qui prévoient que le projet de budget en préparation constitue bien l'une des deux composantes de la double limite. Normalement, le calendrier mis en place par l'article 203/CEE a pour effet de ne conduire à l'ouverture du régime des douzièmes que pour la seule hypothèse d'un rejet du budget. Dans ces conditions, estimait la Commission, l'utilisation des termes « projet de budget en préparation », pour déterminer la seconde limite ne peut s'interpréter que par référence au projet de budget rejeté.

Le 19 décembre 1984, la Commission confirme qu'elle doit appliquer le système de la double limite.

L'application du régime des douzièmes au domaine du FEOGA/Garantie

Rappelons que, conformément aux articles 95 à 101 du Règlement financier, l'exécution budgétaire du FEOGA/Garantie s'effectue en deux stades :

- le premier stade est représenté par la mise à disposition des Etats membres d'« avances » qui se traduisent, sur le plan budgétaire, par les « engagements provisionnels globaux » (article 96 du Règlement financier) ;

- le deuxième stade est représenté par l'imputation détaillée des paiements sur chaque ligne du budget, sur base des états transmis par les pays membres reflétant les dépenses effectuées. Cette imputation, en raison des délais nécessaires, intervient 2 à 3 mois après l'octroi des avances par rapport à chaque mois (article 97 du Règlement financier).

La Commission avait donc considéré, en 1980, que l'application du régime des douzièmes devait s'effectuer par la conjonction des dispositions de l'article 8 et de l'article 96 du Règlement financier de la façon suivante :

- en ce qui concerne l'octroi des « avances », qui se traduisent par des « engagements globaux », la technique des engagements, prévue à l'article 8, deuxième alinéa du Règlement financier s'applique, ce qui signifie que, dès le mois de janvier, l'on dispose d'un quart de l'ensemble des crédits et, pour chaque mois suivant, un douzième supplémentaire vient s'ajouter ;

- en ce qui concerne les paiements — c'est-à-dire l'imputation formelle au niveau de chaque ligne budgétaire — en revanche, ceux-ci n'interviennent dans ce domaine qu'avec un retard de 2 à 3 mois en moyenne, à cause du délai nécessaire pour la transmission et l'exploitation des états détaillés par les Etats membres à la Commission. Cette disposition a comme conséquence, qu'au moment où l'on doit procéder à l'imputation détaillée sur le plan budgétaire, on dispose déjà du cumul des douzièmes des 2 ou 3 derniers mois écoulés. La combinaison de ces dispositions assurait donc, d'après la Commission, une souplesse essentielle et très importante, et avait d'ailleurs permis en pratique de faire face aux besoins pour le domaine du FEOGA/Garantie, pendant le premier semestre de 1980, certains problèmes sectoriels ne se présentant que vers la fin de cette période au moment où la crise budgétaire se dénouait (115).

Cette thèse de la Commission avait été partagée par le Conseil, mais la Cour des Comptes l'avait fortement critiquée a posteriori — dans le cadre de son rapport annuel

sur l'exécution de 1980 — en estimant que la Commission aurait dû assimiler les « avances » non pas à des engagements, mais à des paiements, ce qui aurait nécessité, dès le mois de janvier, une demande au Conseil d'octroyer plusieurs douzièmes pour couvrir les besoins.

Le Parlement, quant à lui — qui, tout en étant informé, n'avait pas mis en cause l'interprétation de la Commission au cours de son application — avait repris cette critique dans le cadre de la procédure de la décharge pour 1980. Toutefois, dans son avis sur la révision du Règlement financier, il s'était rallié à la position de la Commission, en admettant l'assimilation des « avances » aux « engagements ».

Le 19 décembre 1984, la Commission confirmera son interprétation quant aux avances du FEOGA/Garantie dans un régime de douzièmes provisoires.

Le recours éventuel à des virements en régime de douzièmes

En 1980, la Commission, ayant épuisé les possibilités offertes par le système (souplesse à l'intérieur des chapitres et recours à la demande de plusieurs douzièmes), s'était trouvée confrontée à des besoins inéluctables qui ne pouvaient être couverts par ces moyens. Dans ces conditions, elle avait estimé qu'il devait être possible de recourir à des virements dans le cadre du régime des douzièmes, aucune disposition formelle ne s'y opposant, bien que le Règlement financier ne le prévoie effectivement pas.

Le Parlement et le Conseil n'avaient pu se rallier, sur le plan de la forme, à cette thèse. Mais, sur le plan concret, ils avaient autorisé les moyens supplémentaires nécessaires pour faire face à des besoins exceptionnels (aides à des pays tiers notamment).

Dès le 14 janvier 1985, la Commission confirme que les virements sont possibles, en en demandant un (voir demande n° 3 au chapitre suivant, consacrée à l'application du régime des douzièmes provisoires).

L'exécution des crédits reportés

D'aucuns, notamment au sein du Parlement, avaient en 1980, émis des doutes quant à la possibilité, dans le cadre du régime des douzièmes, de demander des virements non automatiques et même de procéder à l'utilisation des crédits reportés de l'exercice précédent, estimant qu'une utilisation devrait se plier aux exigences et contraintes de l'exécution en régime des douzièmes provisoires. Cette interprétation, dépourvue de tout fondement juridique n'avait pas prévalu. En effet, l'exécution des crédits reportés se rattache formellement à l'exercice pour lequel ces crédits ont été inscrits. L'article 6, § 8 du Règlement financier prévoit d'ailleurs que l'utilisation des crédits reportés est suivie séparément dans le compte de l'exercice en cours. Dans ces conditions, les contraintes du régime des douzièmes ne peuvent s'appliquer à l'exécution des crédits destinés à couvrir les engagements contractés au cours de l'exercice précédent.

3. La situation au début de 1985

Le 19 décembre 1984, la Commission sur proposition du vice-président Tugendhat, commissaire au budget, adopte les interprétations faites en 1980. Le 16 janvier 1985, elle confirme cette décision, sur proposition du vice-président Christophersen, nouveau commissaire au budget.

Par ailleurs, la Commission constate que le total des moyens mis à sa disposition en 1985 est de 24 844,9 MioECU en CE et de 23 091,3 MioECU en CP, montants nettement moins élevés que ceux de 1984 et que ceux prévus dans le projet de budget 1985 du 29 novembre dans les proportions suivantes : environ 86 % par rapport à 1984 en CE (1984 : 28 838,9 MioECU) et en CP (1984 : 26 823,1 MioECU) et environ 89 % par rapport aux montants du projet de budget 1985 (respectivement 27 859,7 MioECU et 25 685,8 MioECU).

La Commission note également que la situation serait particulièrement grave, pour l'exécution du FEOGA/Garantie, si le régime des douzièmes devait se poursuivre sur une période relativement longue. En effet, les crédits disponibles (16 110 MioECU) sont de presque 2 000 MioECU plus bas que ceux inscrits au projet de budget (18 000 MioECU), et de 3 250 MioECU par rapport aux besoins réels estimés par la Commission à 19 315 MioECU dans son avant-projet de budget 1985.

Quant au recouvrement des ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles, cotisations sucre, droits de douane) et des recettes diverses, il ne dépend pas de l'arrêt d'un budget puisqu'elles sont perçues au rythme des faits générateurs. Pour ce qui est des ressources propres TVA et des contributions financières, la Commission relève que du fait de l'absence de dispositions réglementaires bien définies au sujet des versements en cas de non-arrêt du budget, les versements par les Etats membres se feront, comme en 1980, en inscrivant chaque mois un douzième des montants prévus au dernier budget définitivement arrêté, en l'occurrence le BRS 1/84. Au total, le montant des recettes disponibles sous le régime des douzièmes provisoires est estimé à 25 299 MioECU. Le financement du budget 1985 sous le régime de douzièmes provisoires s'effectuera donc normalement, puisqu'à la non perception d'avances intergouvernementales correspondra une diminution de plus de 2 500 MioECU des autorisations de dépenses : 23 006 MioECU de dépenses en CP sous ce régime au lieu de 25 685,8 MioECU inscrits au projet de budget 1985. Par contre, la situation de la trésorerie restera grave, puisque l'exercice 1984 se terminera avec une mise en rouge des comptes, mais elle ne sera pas aggravée par le régime des douzièmes provisoires mais sans doute allégée, en raison du freinage du rythme de dépense que ce régime entraîne.

B. Le régime des douzièmes provisoires, selon le Parlement européen

La commission des budgets du Parlement européen, qui était chargée par le bureau de celui-ci de traiter de cette question, s'est évidemment plusieurs fois penchée sur des demandes de douzièmes supplémentaires introduites par les diverses institutions communautaires. Mais c'est surtout le 27 février 1985, qu'elle a défini, sur la base d'un « document de travail » de M. Ove Fich, son rapporteur pour le budget 1985, sa propre doctrine (126).

Les conclusions de la Commission des budgets peuvent être regroupées en cinq rubriques. Elles servent de code de conduite pour la Commission elle-même et n'ont pas été soumises pour approbation en tant que telles à l'assemblée plénière. Celle-ci pourtant les a confirmées, par ses votes, lors de demandes de douzièmes supplémentaires.

(126) Document PE/95.182 déf. du 12 mars 1985 non publié.

1. Existence de la double limite

La double limite imposée par l'article 204/CEE est constituée par :

— d'une part : le « budget de l'exercice précédent », est celui évidemment modifié par des budgets rectificatifs ou supplémentaires et par des virements de crédits ;

— d'autre part, le « projet de budget en préparation », constituant la seconde limite aux douzièmes provisoires, est le nouvel avant-projet de budget présenté par la Commission pour relancer la procédure budgétaire après le rejet du projet de budget et par la suite, le nouveau projet du budget du Conseil qui remplace l'avant-projet.

Cette thèse est donc celle du vide juridique, que la Commission n'admet pas. Elle a été acquise de peu en commission des budgets, c'est-à-dire par 12 voix contre 9 parlementaires qui estimaient que la deuxième limite était celle constituée par le projet de budget rejeté.

En ce qui concerne l'article 92 du Règlement financier, qui prévoit en matière de crédits de recherche, certaines dérogations à la règle de la double limite, la définition de cette règle implique selon le Parlement que l'article 92, § 1, est d'application si l'absence du budget au 1^{er} janvier résulte d'un retard dans son adoption. En cas de rejet du budget, l'article 92, § 1, s'applique seulement après l'arrêt du nouvel avant-projet de budget. Dans la période intermédiaire, seul l'article 92, § 2, est d'application.

2. Exécution des crédits du FEOGA/Garantie

Les avances du FEOGA/Garantie doivent être assimilées à des opérations d'engagement.

Cette décision capitale pour la Commission est conforme à sa propre interprétation. Elle constitue un assouplissement de l'attitude du Parlement européen par rapport à 1980. Elle est acquise par 16 voix contre 7 en commission des budgets.

3. Introduction des demandes de douzièmes supplémentaires

Les demandes de douzièmes supplémentaires peuvent faire l'objet d'une lettre rectificative introduite selon la même procédure que la demande initiale.

Cette disposition, de prime abord assez curieuse, est inscrite en raison d'un conflit qui a opposé la Commission au Parlement lors de la demande de douzièmes supplémentaires au chapitre 10/A (membres de l'Institution). Nous en reparlerons plus loin (4^e demande introduite).

4. Mode d'octroi de douzièmes supplémentaires

Cinq précisions sont apportées par le Parlement :

— les douzièmes sont plafonnés à douze douzièmes (127) ;

— les douzièmes additionnels sont autorisés par entier et ne sont pas fractionnables ;

— les douzièmes s'appliquent par chapitre budgétaire ; l'autorisation du douzième supplémentaire peut toutefois être limitée à un article ou un poste, sur proposition de l'institution demandant le douzième supplémentaire ;

(127) Cette prévision, qui semble être une tautologie, a été inscrite parce que certains prétendent que lorsque la Communauté a une obligation à l'égard d'un tiers (secteur des dépenses obligatoires), elle ne peut être contrainte par l'article 204/CEE et doit exécuter le budget même au-delà de la double limite.



— une dépense doit être considérée comme ayant été admise dans son principe pour le dernier budget régulièrement arrêté si son imputation, sur une ligne budgétaire spécifique, avait été possible au titre de l'exercice de référence ;

— l'expression « opérations d'engagement » signifie opérations d'engagement relatives aux crédits d'engagement (crédits dissociés), mais également opérations d'engagement relatives aux crédits non dissociés.

5. Possibilité de faire des virements ou des reports

Des virements entre chapitres de crédits disponibles au titre du régime des douzièmes provisoires peuvent être autorisés en cas d'urgence, selon la procédure prévue à l'article 21 du Règlement financier. Cette disposition, qui confirme la thèse de la Commission, est une grande satisfaction pour elle. Acquisée par 17 voix contre 2, elle constitue un revirement de jurisprudence de la part du Parlement.

Les reports de crédits subsistants de l'exercice précédent sur l'exercice pour lequel le projet de budget est rejeté, sont possibles. Cette disposition est ambiguë. Elle semble avoir été inscrite en raison des difficultés rencontrées en 1980, mais elle ne les résoud pas, car ce qui était alors surtout en question était de savoir s'il était possible de faire des reports non automatiques. Ce point est toutefois de minime importance, car la Commission ne demande plus, depuis 1983, de tels reports.

C. Le régime des douzièmes provisoires, selon le Conseil

L'interprétation du Conseil apparaît au travers de son attitude, beaucoup plus que des exposés des motifs rédigés en bonne et due forme.

Afin de simplifier l'analyse, reprenons les conclusions du Parlement européen, pour déterminer quelle est l'attitude du Conseil à leur égard.

1. Existence de la double limite

Le Conseil, pour des raisons politiques et tactiques, estime qu'en cas de « rejet de budget », la deuxième limite n'existe pas — le « rejet » faisant « tabula rasa » de toute procédure en amont. C'est la thèse du vide juridique, qui permet au Conseil de faire porter à la Commission la responsabilité du rejet du budget. Ainsi, le Conseil considère que la Commission doit alors présenter à nouveau un avant-projet de budget. Dans le cas présent, le Conseil a d'ailleurs considéré que la lettre rectificative n° 3 de la Commission était un nouvel avant-projet de budget. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles il a lui-même repris la procédure ab initio, en confirmant très largement ses votes du 2 octobre 1984 en première lecture.

2. Exécution des crédits du FEOGA/Garantie

Le Conseil accepte l'assimilation des avances à des crédits d'engagement.

3 et 4. Autres points

Le Conseil n'a pas de doctrine bien déterminée à ces sujets qui ne font d'ailleurs pas problèmes entre Institutions, sauf le principe « les douzièmes sont plafonnés à douze douzièmes » qui pourrait en créer un de taille, mais qui n'a jamais été défendu par le Conseil en tant qu'institution.

5. Possibilité de faire des virements ou des reports

Le Conseil, en application de sa thèse du vide juridique, refuse la possibilité de faire des virements et recourt à des acrobaties juridiques pour en réaliser lorsque cela est nécessaire, ainsi que nous le verrons dans l'affaire des droits de pêche au Groenland (3^e demande introduite).

D. Convergence et divergence à propos du régime des douzièmes provisoires entre les Institutions communautaires

La Commission a donc trouvé très largement un allié dans le Parlement européen dans la défense de son interprétation de l'article 204/CEE et des articles 8 et 92 du Règlement financier, ce qui lui a considérablement facilité sa gestion des douzièmes provisoires. Le seul différend important entre elle et le Parlement, mais également le Conseil, a eu pour sujet la double limite.

Pourtant, sur le plan pratique, dans le cas d'espèce, le fait de ne pas appliquer la « deuxième limite » aurait été plus avantageux pour la Commission, en particulier en ce qui concerne le FEOGA/Garantie, dont les crédits de 1984 sont plus élevés que ceux retenus par le Conseil, dans le projet 1985. Certes, la Commission, en tant qu'exécutif budgétaire, ne peut que souhaiter une plus grande flexibilité. Cependant, dans le cas présent, la question se posait de savoir si elle pouvait ou non se rallier à l'interprétation juridique qui conduit à ignorer la « double limite », qui a été clairement voulue par le législateur. En fait, les positions de ceux qui tendent à exclure la « deuxième limite » résultant du projet de budget 1985, pour ne se baser que sur le budget 1984 reviennent, en pratique, à modifier le Droit et à créer deux systèmes différents d'application du régime des douzièmes :

— l'un, dans le cas où l'absence d'arrêt du budget est due à un retard, pour une cause quelconque, dans le déroulement de la procédure budgétaire. Pour ce cas, qui ne s'est encore jamais présenté, tant le Conseil que le Parlement, acceptent la « double limite » ;

— l'autre, dans le cas où l'absence d'arrêt de budget est le résultat d'un « rejet » du projet de budget, ce qui exclut l'existence de la « deuxième limite », tant que la procédure budgétaire n'est pas relancée.

Or, il est clair que le législateur par le dernier « traité modifiant certaines dispositions financières » des traités antérieurs, à savoir le traité du 22 juillet 1975, n'a pas voulu instaurer deux systèmes différents de régime des douzièmes par rapport à ces deux situations d'absence de budget, bien que ce même traité prévoie le rejet du budget. La Commission, qui est la gardienne des Traités, porte la responsabilité de l'exécution du budget aux termes de l'article 205/CEE, responsabilité dont elle doit rendre compte devant l'Autorité de décharge selon les dispositions des articles 296 à 206/ter/CEE. Or, sur ce point, la Cour des comptes partage entièrement sa position, ce qui est à relever en prévision de la procédure de décharge de l'exercice 1985.

Lors de la demande de douzièmes supplémentaires pour le FEOGA/Garantie, la Commission a donc été amenée à faire inscrire la déclaration suivante au procès-verbal du Conseil du 7 mars 1985 : « La Commission marque que une réserve à l'égard de cette décision, pour le motif que la Commission considère que les dispositions du Traité (article 204/CEE) et du Règlement fi-

« nancier (article 8) ont institué une « double limite » qui s'impose en toutes circonstances (et donc aussi en cas de rejet du projet de budget). La Commission prend acte de la position du Conseil et se réserve d'apprécier les conséquences à en tirer sur le plan de l'exécution budgétaire, compte tenu des responsabilités propres qui lui incombent en vertu de l'article 205/CEE. La Commission réitère à cette occasion l'importance de faire aboutir la révision, en cours depuis décembre 1980, du Règlement financier ».

II. — L'APPLICATION DU RÉGIME DE DOUZIÈMES PROVISOIRES : LES DÉCISIONS DE DOUZIÈMES SUPPLÉMENTAIRES

Nous allons analyser les quatre décisions de douzièmes supplémentaires. Nous regrouperons ces demandes en fonction des autorisations données par le Parlement européen en séance plénière, regroupements que nous qualifierons donc de trains.

A. Le premier train du 17 janvier 1985

La première demande de la Commission concerne non seulement son propre budget (Section III), mais également les sections du Parlement européen (Section I), de la Cour de Justice (Section IV) et de la Cour des comptes (Section V). Le Conseil adresse une demande de douzièmes supplémentaires, relative à son propre budget (Section II), directement au Parlement européen, sans le faire par l'intermédiaire de la Commission, comme prévu par les Traités.

Le premier train comporte dix demandes de la Commission toutes transmises le 21 décembre 1984, sauf celle portant le n° 3 qui n'a été introduite que le 14 janvier 1985, et huit émanant des autres Institutions.

Commission - Dépenses obligatoires (DO)

1) Chapitre 12/1 = + 2/12 en CP = 2,2 MioECU

Une demande concernant les « Indemnités et frais relatifs à l'entrée en fonctions, à la cessation des fonctions et aux mutations » est rendue nécessaire en raison de l'incidence des adaptations des rémunérations, indemnités et pensions à décider par le Conseil en 1985, dont la contrevaletur n'était pas comprise dans les crédits de 1984, sans compter la rétroactivité qui est à la charge de l'exercice 1985.

La demande est approuvée par le conseil, le 14 janvier et par le Parlement, le 17 janvier 1985 (128). Il s'agit d'une affaire de routine.

(128) Résolution du 17 janvier 1985 portant premières autorisations de douzièmes provisoires supplémentaires pour l'exercice 1985 (dépenses non obligatoires) et premiers avis du Parlement européen sur l'autorisation de douzièmes provisoires supplémentaires pour l'exercice 1985 (dépenses obligatoires) (JOCE n° C 46 du 18 février 1985).

Les considérants de cette résolution méritent lecture. Ils s'énoncent ainsi : « le Parlement européen

A. conscient de la nécessité d'assurer le fonctionnement administratif normal des institutions de la Communauté,

B. soucieux de permettre l'exécution normale des engagements que la Communauté a pris dans le domaine de l'aide alimentaire,

C. considérant que les présentes décisions ne peuvent constituer un précédent dans la mise en œuvre du régime des douzièmes provisoires,

2) Article 800/B = + 1/12 EN CP = + 86,5 MioECU

Une demande concernant le « Remboursement forfaitaire aux Etats membres des frais encourus pour la perception des ressources propres » résulte du rythme des perceptions des ressources propres qui dépasse la moyenne prévue et occasionne des remboursements aux Etats membres en conséquence.

La demande est approuvée par le Conseil, le 14 janvier et par le Parlement, le 17 janvier 1985 (128). Il s'agit d'une affaire de routine.

3) Chapitre 42/B = + 11/12 EN CP = + 10 Mio ECU (transmission le 14 janvier 1985).

Une demande concernant les « Prises en charge par la Communauté de certaines obligations financières liées à des accords en matière de droits de pêche dans les eaux d'autres Etats » est introduite. En effet, afin d'honorer ses obligations en matière de versement de droits de pêche, la Communauté doit verser 26,5 MioECU au Groenland en vertu du Règlement (CEE) n° 2/85 du Conseil du 19 décembre 1984. Outre la demande de douzièmes supplémentaires, la Commission est amenée à demander également un virement du chapitre 32/B - « Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Orientation, actions en faveur des régions défavorisées » - au chapitre 42/B pour un montant de 16,5 MioECU.

Cette affaire est très délicate, puisqu'en application des règles un tel versement n'est pas possible, l'article 423/B devant servir de ligne d'imputation n'existant pas dans le budget 1984. Or, le versement doit être fait pour des raisons politiques évidentes. Celles-ci conduiront l'autorité budgétaire à permettre l'opération mais au prix de singularités remarquables. Ainsi, le conseil, le 14 janvier, puis le Parlement le 17 janvier 1985 se déclarent d'accord pour mettre à la disposition de la Commission 11 douzièmes supplémentaires des crédits du chapitre 42/B et invitent la Commission à imputer provisoirement 16,5 MioECU sur les crédits de l'article 320/B « FEOGA/Orientation agriculture de montagne et de certaines régions défavorisées » (129). Il est indiqué que cette solution doit être régularisée dès que le budget 1985 sera arrêté et ne peut être considérée comme un précédent.

Les institutions communautaires font donc montre d'une très grande virtuosité. Elles financent une action nouvelle, ce qui est interdit ; pour ne pas faire un virement, ce qui est pourtant possible, elles imputent sur une ligne budgétaire destinée à aider l'agriculture de montagne ou des régions défavorisées, le versement de droits de pêche à un territoire qui quitte la Communauté, mais dans les eaux duquel travaillent surtout des pêcheurs (allemands).

D. soucieux de veiller à ce que les engagements pris par la Communauté, en ce qui concerne les crédits relatifs aux accords sur les droits de pêche au Groenland, soient dûment honorés ».

Un amendement de socialistes britanniques tendant à lire ainsi le considérant A : « réaffirme que les Institutions européennes ne peuvent pas se soustraire aux conséquences du rejet du budget de 1985 » avait été rejeté.

(129) Le Parlement considère l'article 320/B comme DNO, ne respectant pas ainsi la déclaration commune du 30 juin 1982 (JOCE n° C 194 du 28 juillet 1982).



Commission - Dépenses non obligatoires (DNO)

4) Chapitre 10/A = + 11/12 EN CP = + 3,1 MioECU

La demande qui concerne les « Membres de l'Institution », est introduite pour rémunérer dès janvier 1985, les 25 membres de la Commission (14 + 11) et indemniser dès février 1985, les 11 anciens membres de la Commission.

La demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 14 janvier 1985, mais suscite de graves objections de la part de la commission des budgets qui en fait une affaire politique le 15 janvier et dissocie la demande du premier train.

5) Chapitre 11/A = + 2/12 EN CP = + 85,4 MioECU

La demande qui concerne le « Personnel » est introduite en raison de l'insuffisance des crédits de 1984, de l'incidence des emplois nouveaux créés en 1984 mais non assortis de crédits et du coût des adaptations des rémunérations et autres.

La demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 14 janvier et par le Parlement, le 17 janvier 1985. Il s'agit d'une affaire de routine.

6) Article 200/A = + 4/12 en CE = + 16,1 MioECU = + 6/12 en CP = + 24,2 MioECU

La demande qui concerne les « Loyers » est introduite pour respecter les échéances contractuelles pour les baux existants qui obligent à un engagement et des paiements anticipatifs.

La demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 14 janvier et par le Parlement, le 17 janvier 1985. Il s'agit d'une affaire de routine.

7) Article 201/A = + 8/12 en CE = + 0,1 MioECU = + 10/12 en CP = + 0,1 MioECU

La demande concernant les « Assurances » est introduite afin d'honorer la quasi totalité des primes d'assurance pour l'exercice 1985 dues contractuellement en début d'exercice.

La demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 14 janvier et par le Parlement, le 17 janvier 1985. Il s'agit d'une affaire de routine.

8) Poste 7361/B = + 3/12 en CE = + 0,8 MioECU = + 5/12 en CP = + 1,4 MioECU

La demande concernant les « Autres activités : personnel en attente d'affectation » est introduite pour que le personnel de recherche en attente d'affectation couverts à concurrence de 50 agents dans le budget 1984 soient rémunérés, alors qu'ils sont 128, le Conseil n'ayant pas encore adopté plusieurs décisions de programme auxquels ces agents sont destinés.

La demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 14 janvier et par le Parlement le 17 janvier 1985. Il s'agit d'une affaire de routine, mais particulièrement difficile à comprendre, en raison des mécanismes érotiques de gestion du chapitre 73/B « Dépenses de recherches et d'investissement ».

9) Articles 737/B et 738/B = + 1/12 en CP = + 9,3 MioECU

La demande concernant les « Programmes d'action - Action directe » et les « Autres activités - Action directe » est introduite du fait des délais relatifs à l'exécution des transferts bancaires, nécessaires à couvrir les dépenses de personnel du CCR et qui nécessitent une imputation des dépenses à la fin du mois précédant le paiement ef-

fectif. La demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 14 janvier et par le Parlement le 17 janvier 1985. Il s'agit d'une demande qui souligne quelques difficultés de management de la Commission.

Commission - Dépenses obligatoires (DO)/Dépenses non obligatoires (DNO)

10) Article 920/B = + 2/12 en CP = + 63,8 MioECU

La demande concernant l'« Aide alimentaire en céréales » est introduite afin de pouvoir verser aux Etats membres des avances en décembre (pour couvrir le mois de janvier) et en janvier (pour couvrir celui de février) au titre de l'aide alimentaire.

L'autorité budgétaire considère qu'il n'y a pas lieu de retenir le principe de la double limite pour le calcul des douzièmes supplémentaires, seuls les crédits de 1984 devant être pris en compte. Le Conseil approuve la demande de la Commission, le 14 janvier en accordant + 2/12 en CP = + 84,16 MioECU et le Parlement l'approuve le 17 janvier 1985 en accordant + 2/12 en CP = de + 63,8 à 84,2 MioECU.

Autres institutions

Les huit demandes (n^{os} 11 à 18) des autres institutions, à savoir du Parlement, du Conseil, de la Cour de Justice et de la Cour des comptes montrent une étonnante diversité. Seuls le Parlement et la Cour des comptes demandent un douzième supplémentaire pour la rémunération de leur personnel (Chapitre 11), les autres ne demandent rien. De même, seuls le Parlement et le Conseil demandent des douzièmes supplémentaires pour leurs immeubles (Chapitre 20). Le Conseil (130) demande, seul, des douzièmes supplémentaires (onze) pour ses dépenses mobilières (Chapitre 22).

Seules sont cohérentes avec les demandes de la Commission, les demandes de la Cour de Justice et de la Cour des comptes pour la rémunération de leurs membres.

B. Le deuxième train du 13 février 1985

Le Parlement qui a dissocié la demande, qui porte le numéro 4 dans cet article, décide (131), le 13 février 1985 (96), de modifier la demande de la Commission en accordant 2/12 en CP, (soit 0,6 MioECU), sur proposition de sa commission des budgets qui avait considéré la demande initiale de la Commission comme inopportune (131). La Commission refuse d'introduire une nouvelle demande dans ce sens, préférant donner son accord verbal à l'amendement du Parlement.

Le Parlement approuve également deux demandes pour lui-même sur les chapitres 22 et 23 (n^{os} 19 et 20).

(130) Au 6^e paragraphe de sa résolution du 17 janvier 1985, déjà citée (114), le Parlement tape sur les doigts du Conseil en s'exprimant ainsi : « approuve les douzièmes supplémentaires demandés par le conseil pour le budget du conseil ; rappelle au conseil les dispositions du règlement financier qui stipulent que les demandes doivent être présentées initialement par la Commission, et attend du « Conseil qu'il respecte intégralement ces dispositions à l'avenir ; »

(131) Compte rendu des séances du 11 au 15 février 1985 (n^o 2/322).

(132) L'argumentation de la commission des budgets puis du Parlement lui-même était fondée sur l'inutilité pour la Commission de disposer de douze douzièmes malgré le caractère exceptionnel de la situation résultant d'un changement de commission (4 049 500 écus de crédits en 1984 et 5 472 500 écus reconnus nécessaires en 1985). Certes, la Commission a reconnu qu'elle n'avait pas besoin dès le début de l'année de douze douzièmes du crédit, mais a argué qu'il lui semblait peu indiqué de revenir plusieurs fois devant l'Autorité budgétaire pour obtenir un dou-

C. Le troisième train du 14 mars 1985

Le troisième train de demandes de la Commission en date des 13 et 22 février et du 8 mars 1985 concerne, d'une part, son propre budget (Section III), d'autre part, les budgets de la Cour de Justice (Section IV), de l'Office des publications officielles des Communautés européennes (Section III/A - Annexe II) et du Comité économique et social (Section II - Annexe). Il y a lieu de relever que le Conseil, comme cela s'était passé lors du premier train, adresse une demande de douzièmes supplémentaires relative à son propre budget (Section II) directement au Parlement européen, sans transiter par la Commission.

Le troisième train comporte cinq demandes de la Commission et huit émanant des autres institutions.

Commission - Dépenses obligatoires (DO)

21) Titres 1 et 2/B (+ CHAP. 40/B) = 1/12 en CE = + 1 342,5 MioECU. Chapitre 14/B = + 3/12 en CP = 33,3 MioECU

Les deux demandes concernent le FEOGA/Garantie y compris la pêche. En les motivant, la Commission défend la même position qu'elle avait prise en 1980, c'est-à-dire, en ce qui concerne, d'une part, l'octroi des « avances », qui se traduisent par des engagements globaux, la technique des engagements (prévue à l'article 8, deuxième alinéa du règlement financier) s'applique ; d'autre part, les paiements n'interviennent dans ce domaine qu'avec un retard de 2 à 3 mois en moyenne, ce qui fait que lors de l'imputation budgétaire les douzièmes des deux ou trois mois écoulés sont disponibles.

La position de la Commission, en 1985, peut être résu- mée par la déclaration inscrite au procès-verbal déjà cité du Conseil du 7 mars 1985 et reprise par le vice-président Andriessen lors de la session plénière du Parlement euro- péen le 14 mars 1985 (116).

Le conseil en statuant sur la première demande de la Commission le 17 mars 1985, réaffirme sa position prise en 1980 (pas de double limite) et considère la demande de la Commission sans objet, les disponibilités, selon la seule base 1984, étant suffisantes pour couvrir les besoins globaux énoncés par la Commission.

Pour tenir compte, toutefois, des besoins spécifiques du chapitre 14/B il accorde + 1/12 en CE = + 11,7 MioECU et + 3/12 en CP = + 35,2 MioECU.

Le Parlement européen (98), dans sa décision du 14 mars (133), suit entièrement la position du Conseil et pré- cise, en outre, que selon lui, une deuxième limite ne voit

zième supplémentaire. En fait, derrière cette argumentation mathématique de la commission des budgets se cachait une volonté de critiquer la rémunération des Commissaires et de mettre en doute le bien-fondé de certains indemnités compensatoires.

La commission des budgets, les 15 et 24 janvier 1985, a donc cherché à obtenir que la Commission retire sa demande de 11 douzièmes supplé- mentaires, bien que celle-ci ait été acceptée par le Conseil le 14 janvier 1985. Le 13 février 1985, la Commission Delors a décidé de ne pas retirer la demande du 21 décembre 1984 de la Commission Thorn, mais de dé- clarer qu'elle se contenterait d'utiliser deux douzièmes supplémentaires d'ici juillet 1985.

Ces attaques contre les commissaires avaient été précédées des ques- tions écrites n° 1901/84 et 1939/84. (JOCE n° C 102 du 24 avril 1985, pages 2 et 9).

(133) Compte rendu de la séance du 14 mars 1985 (JOCE n° C 94 du 15 avril 1985).

le jour, après un rejet du budget, qu'avec l'introduction d'un nouvel avant-projet par la Commission ou d'un nou- veau projet par le Conseil. En conséquence, l'une des deux demandes de la Commission est refusée en droit, mais non en pratique.

Commission - Dépenses non obligatoires (DNO)

22) Chapitre 30/B = + 3/12 en CP = + 35,0 MioECU

La demande concerne le FEOGA/Orientation (projets d'orientation des structures agricoles). La Commission se trouve en présence, en ce début d'exercice, d'une forte concentration des demandes de remboursement, notam- ment concernant l'exécution des anciens projets.

Cette demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 28 février et par le Parlement, le 14 mars 1985.

23) Poste 6910/B = + 4/12 en CE = + 8,2 MioECU + 6/12 en CP = + 12,3 MioECU

24) Article 692/B = + 1/12 en CE = + 0,2 MioECU + 3/12 en CP = + 0,7 MioECU.

La demande concerne le service annuel de bonifica- tions d'intérêt, d'une part, au profit des prêts exception- nels à l'Italie suite au séisme de novembre 1980 et, d'au- tre part, au profit des prêts exceptionnels à la Grèce suite aux séismes de février et mars 1981. Les bonifications d'intérêt, de trois points par an sur les prêts décaissés, sont à verser aux échéances de paiement des intérêts ; de ce fait, l'utilisation des crédits pour cette action n'est pas linéaire, mais est concentrée sur deux échéances tombant le 15 avril et le 15 octobre de chaque année.

Cette demande de la Commission est approuvée par le Conseil, le 28 février et par le Parlement, le 14 mars 1985.

25) Poste 7361/B = + 3/12 en CE/CP = + 0,8 MioECU

La demande concerne le personnel en attente d'affec- tation pour les actions de recherche et d'investissement. L'Autorité budgétaire, en approuvant le premier train de douzièmes supplémentaires le 17 janvier 1985, avait ac- cordé pour ce poste 3/12 supplémentaires en CE et 5/12 supplémentaires en CP. Cette décision assurait la couver- ture des dépenses concernées pour janvier et février 1985 dans l'attente des décisions du Conseil sur sept program- mes de recherche à frais partagés, pour lesquels il avait pris une décision de principe le 19 décembre 1984. Les décisions de programmes n'ayant toujours pas été prises, la Commission a été obligée de prendre les précautions adéquates pour les prochains mois. La présente demande a donc été le résultat d'une réappréciation des besoins en crédits de janvier à avril.

Cette demande de la Commission a été approuvée par le Conseil, le 28 février et par le Parlement, le 14 mars 1985.

Autres institutions

Les huit demandes des autres institutions (n° 26 à 33) sont également très diverses. La Cour de Justice, le Comité économique et social et l'Office des publications demandent un douzième supplémentaire pour la rémuné- ration de leur personnel (Chapitre 11) ; le Conseil et le Comité économique et social cinq et un douzièmes supplé- mentaires pour leurs immeubles (Chapitre 20) ; le Conseil, deux douzièmes supplémentaires pour ses frais de réception (Chapitre 24) et neuf douzièmes pour ses frais d'études (Chapitre 26), et le Comité économique et social un douzième pour ses réunions (Chapitre 25).



D. Le quatrième train du 10 mai 1985

Le premier avril 1985, la Commission introduit un quatrième train qui se rapporte, en fait, uniquement à son propre budget (Section III) et ne comporte qu'une seule demande.

Commission - Dépenses obligatoires et non obligatoires

34) Chapitre 92/B = + 2/12 en CE = + 84,2 MioECU

Cette (deuxième) demande concernant l'« Aide alimentaire et actions de substitution dans le domaine de l'alimentation » est introduite pour permettre à la Commission de verser, en mai et au cours des prochains mois, aux Etats membres, les avances dans le rythme soutenu qui s'est manifesté au cours des mois précédents.

La demande de la Commission est approuvée par le Conseil le 3 mai et par le Parlement le 10 mai 1985 (104) (134).

E. Les éléments d'un cinquième train

Suite à l'arrêt du budget 1985, le 13 juin 1985, le cinquième train, présenté par la Commission le 6 mai 1985, devient finalement sans objet. Afin de donner au lecteur une vue d'ensemble du régime des douzièmes provisoires tel que vécu par les Communautés européennes pendant le premier semestre 1985, nous citerons brièvement les demandes introduites par la Commission au début mai 1985.

Ce cinquième train de décisions aurait pu comporter une demande de la Commission et trois émanant des autres Institutions.

Commission - Dépenses obligatoires (DO)

35) Chapitre 28/B = + 2/12 en CE = + 18,2 MioECU
= + 4/12 en CP = + 36,3 MioECU.

La demande concernant les « Montants compensatoires monétaires perçus ou octroyés au titre des échanges de produits agricoles » est calculée en fonction du nouveau projet de budget 1985, arrêté par le Conseil le 24 avril 1985, qui constitue maintenant dans ce cas spécifique, la limite inférieure à prendre en compte pour la détermination des disponibilités en régime de douzièmes provisoires.

L'introduction de la demande de douzièmes supplémentaires s'explique essentiellement par le fait que la lettre rectificative n° 3 à l'avant-projet de budget pour 1985 avait été établie avec des hypothèses qui n'ont pas été confirmées intégralement par les développements ultérieurs.

Ni le Parlement européen, ni le Conseil ne statuent sur cette demande de la Commission.

Parlement Européen - Dépenses non obligatoires (DNO)

36) Les demandes du Parlement européen concernent des frais de mission du personnel (Chapitre 13) (135), les

(134) Compte rendu de la séance du 10 mai 1985 (JOCE n° C 141 du 10 juin 1985).

(135) Notons que le Parlement européen, en calculant la limite inférieure des douzièmes provisoires (dans le cas spécifique : budget 1984),

dépenses de fonctionnement administratif courant (Chapitre 23) et les frais de réunion (Chapitre 25).

Lors de sa session des 20 et 21 mai 1985, le Conseil décide de ne pas s'opposer à cette demande. La commission des budgets du Parlement européen, le 10 juin 1985, décide de classer cette demande, puisque l'adoption du budget 1985 ne pose plus de problème, ce qui sera effectivement le cas le 13 juin.

III. — APPRÉCIATION SUR L'APPLICATION DU RÉGIME DES DOUZIÈMES PROVISOIRES AU PREMIER SEMESTRE 1985

Alors que la première expérience d'application du régime des douzièmes provisoires durant le premier semestre 1980 avait montré à suffisance qu'il était nécessaire de modifier le règlement financier afin de clarifier les dispositions qui prêtent à interprétation différente (123), cinq ans plus tard, la deuxième expérience a dû se faire sans que cette clarification juridique soit intervenue (136).

On ne saurait pourtant dire qu'il en soit résulté un affrontement entre les Institutions de la Communauté à ce sujet. Trente-quatre octrois de douzièmes supplémentaires ont été décidés sans conflit et à temps, sauf celui concernant les crédits pour la rémunération des membres de la Commission qui a provoqué une succession de déclarations et d'attitudes déplaisantes à l'égard des Commissaires en général, dont les anciens et les nouveaux, ont eu la sagesse de ne pas s'émouvoir.

applique le changement de l'imputation prévu au nouveau projet du budget 1985 et prend aussi en considération des frais de mission imputés en 1984 au chapitre 37 de son budget, « Dépenses particulières de certaines institutions et de certains organes » (crédits destinés aux délégations).

(136) A l'article 107 du Règlement financier du 21 décembre 1977 il est prévu que celui-ci doit être revu tous les trois ans. En conséquence la Commission a introduit une proposition de révision le 12 décembre 1980 (JOCE n° C 119 du 21 mai 1981). Conformément aux articles 209/CEE et autres, la Cour des comptes a remis son avis le 21 mai 1981 et le Parlement le 12 décembre 1983.

Sur la base de cet avis, la Commission a fait une nouvelle proposition le 9 mars 1984 (JOCE n° C 97 du 9 avril 1984). Au moment de la rédaction de cet article, c'est-à-dire en juillet 1985, le Conseil n'a toujours pas pris de décision.

Ces longs délais témoignent du blocage des mécanismes décisionnels de la Communauté européenne et montrent également la crainte d'entreprendre quelque chose de nouveau. L'humour des choses fait que le règlement de 1977, malgré sa clause de révision triennale, est d'application depuis 7 ans alors que la durée d'existence des textes qui l'avaient précédé avait été beaucoup plus courte (1962, 1968 et 1973).

La preuve de cette paralysie est d'ailleurs donnée par le fait qu'une proposition de révision du règlement financier, limitée à la création de plusieurs sections pour la Commission dans le budget et introduite le 15 juin 1981 (JOCE n° C 158 du 27 juin 1981), n'a pas été acceptée en droit, mais a été retenue en pratique par la création d'une section III/A et d'une section III/B (voir tableau n° 16 ci-après).

De fait, trente-neuf demandes avaient été introduites. Une a été refusée en droit, mais non en fait - celle concernant le FEOGA/Garantie - et quatre ont été considérées en quelque sorte comme caduques.

Sur le plan interne, le régime des douzièmes provisoires en 1985 comme en 1980 a provoqué un certain freinage des activités. 91 ajustements des crédits au sein des chapitres ont dû être autorisés, par délégation, par le directeur général des budgets, afin de profiter de la faculté offerte de rendre la gestion mensuelle plus souple.

En un mot, nous pouvons constater que la continuité du service public a été assurée.

IV^e partieExécution du budget pour 1985
en recettes

Dans l'histoire budgétaire de la Communauté Européenne, le budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1984 et le budget ordinaire 1985, dont nous venons de décrire la procédure d'établissement, sont des dates noires. En effet, pour la première fois, l'autorité budgétaire a délibérément arrêté un budget en déséquilibre.

I. — LA LÉGITIMATION DU DÉFICIT LORS DE L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

Certes, le budget 1983 avait été exécuté avec un transfert de dépenses de 675 MioECU sur l'exercice suivant au titre du FEOGA/Garantie (137) mais le compte de gestion lui-même faisait apparaître au 31 décembre 1983 un solde positif de 307 MioECU. Par contre, si un transfert a été également fait au titre du FEOGA/Garantie pour 202 MioECU de l'exercice 1984 à l'exercice suivant, ce dernier s'est achevé avec un solde négatif de 419 MioECU.

Ce solde négatif au 31 décembre 1983 et au 31 décembre 1984 étaient constitués selon le tableau no 16.

Il faut également savoir que 127 MioECU de façon tout à fait exceptionnelle et imprévue ont été utilisés, dont 122 MioECU virés durant les dernières semaines de 1984, afin d'apporter une aide exceptionnelle aux pays du Sahel et à l'Éthiopie. Si ces opérations n'avaient pas été effectuées, les annulations de crédits auraient été de 456,3 MioECU et le solde négatif aurait été ramené à 292 MioECU. L'un des virements mérite attention, puisqu'il s'agit d'un « virement ouvert » (n° 45/84) qui, autorisé par l'Autorité budgétaire, a permis de drainer en fin d'exercice vers l'article 950/B « Aides à des populations de PVD et de pays tiers victimes de catastrophes », 37 MioECU depuis 73 lignes budgétaires, tant de la partie A (39 lignes) que de la partie B (34 lignes) de la section de la Commission.

Tout au long de cet article, nous avons pris grand soin de consacrer quelques lignes à ce que devenaient les recettes à chaque étape de la procédure. Il sera donc aisé au lecteur de retrouver ces éléments que nous résumons ici rapidement.

Budget rectificatif et supplémentaire 1/1984

— Le 6 juillet 1984, la Commission présente un avant-projet de BRS 1/84 en équilibre, le déficit de 2 071,5 MioECU est à couvrir par des prêts des Etats membres (I^{re} partie, point II § B).

— Le 2 octobre 1984, le Conseil arrête le projet de BRS 1/84, avec un financement à concurrence de 1 003 MioECU par des avances intergouvernementales (35) (point II § G). Le Conseil ne rectifie pas les prévisions des ressources propres traditionnelles.

(137) Voir article cité en note de bas de page (6) page 326.

TABLEAU N° 16

en MioECU

Soldes constatés en 1983 et 1984		
Origine	1983	1984
1. Perception des recettes		
— prélèvements agricoles	— 128,3	— 686,7
— cotisations sucre		
et isoglucose	— 10,6	— 48,9
— droits de douane	— 246,0	+ 77,3
— ajustements des soldes TVA,		
exercices antérieurs	+ 4,0	+ 95,5
— autres recettes	+ 77,5	+ 36,0
Sous-total recettes	— 303,4	— 526,8
2. Annulation de crédits		
— Commission	+ 528,2	+ 329,3
— autres Institutions	+ 34,3	+ 19,5
Sous-total crédits annulés	+ 562,5	+ 348,8
3. Solde positif inscrit dans le BRS 1/1984 (article 302)		— 266,0
4. Bénéfices de change	+ 48,0	+ 25,0
Total	+ 307,1	— 419,0 (*)

(*) Ce montant est, en fait, de 827 MioECU, en raison du non versement, avant le 31 décembre 1984, d'avances intergouvernementales, et aurait été de 292 MioECU, si la Communauté européenne n'avait pas entrepris une aide alimentaire massive aux pays du Sahel et de l'Éthiopie en fin d'année.

— Le 23 octobre 1984, le Parlement européen, en première lecture, suit la Commission et rectifie les prévisions des ressources propres traditionnelles (point II § H).

— Le 24 octobre 1984, le Conseil en deuxième lecture, rejette la proposition du Parlement et crée un déficit probable de 782 MioECU (point II § I).

— Le 25 octobre 1984, le Parlement modifie son attitude et augmente les droits de douane, ce qui était légitime, mais ne diminue pas les prélèvements agricoles et les cotisations sucre, ce qui crée un déficit probable de 1 042 MioECU dans le budget 1984 (point II § J) ;

— au 31 décembre 1984, le compte de gestion de la Commission indique un déficit de 658 MioECU.

Budget 1985

— Le 1^{er} avril 1985, la Commission propose d'augmenter les prévisions de perception des ressources propres traditionnelles (+ 231,67 MioECU) et de couvrir le solde négatif 1984 et le déficit du budget ordinaire 1985 par des avances d'un montant de 2 909,7 MioECU (II^e partie, point VII.C.).

— Le 24 avril 1985, le Conseil inscrit dans son 3^e projet de budget des avances intergouvernementales d'un montant de seulement 1 982 MioECU et refuse les autres propositions de la Commission (point VIII.B).

— Le 9 mai 1985, le Parlement lors de sa troisième lecture, reprend les propositions de la Commission (point IX.C.).

— Le 24 mai 1985, le Conseil inscrit dans son quatrième projet l'augmentation de prévisions de perception des ressources propres traditionnelles, et couvre en par-



TABLEAU N° 17
Financement du budget général

en MioECU

	Budget 1984				Budget 1985	
	1	2	3	4	5	6
<i>Ressources traditionnelles</i>						
Droits de douane	7 589	7 623 (*)	7 883	7 961	8 596	8 596
Prélèvements agricoles	1 448	1 947	1 947	1 260	1 082	1 082
Cotisations sucre	976	1 225	1 225	1 176	1 025	1 025
Total	10 013	10 795	11 055	10 397	10 703	10 703
TVA	14 394	14 394	14 394	14 483	15 461	15 458
Ressources propres	24 407	25 189	25 449	24 880	26 164	26 161
Avances intergouvernementales	2 071	1 003	1 003	1 002	2 904	1 982
Intérêts sur comptes auprès Trésors	p.m.	p.m.	p.m.	0	30	30
Excédents	657	807	573	307	p.m.	p.m.
Divers	226	223	223	272	229	257
Total	27 361	27 223	27 248	26 461	29 327	28 400
Déficit (7)				419		246

1. Proposition de la Commission dans son avant-projet de BRS 1/84 du 6 juillet 1984, compte tenu de la lettre rectificative ;
2. Projet de BRS 1/84 du Conseil du 24 octobre 1984 ;
3. Budget arrêté par le Président du Parlement après les votes du Parlement du 25 octobre 1984 ;
4. Exécution en 1984 ;
5. Proposition de la Commission dans sa lettre rectificative du 1^{er} avril 1985 à son avant-projet de budget du 15 juin 1984 ;
6. Budget 1985 ;
7. Déficit constaté en 1984 et probable en 1985.

(*) Chiffre du budget ordinaire non révisé.

tie le déficit de 1984, à concurrence de 246 MioECU. Ce montant représente donc un déficit systématiquement organisé (point X.B.).

— Le 13 juin 1985, le Parlement ne modifie pas les chiffres du Conseil, mais ajoute une prévision de perception d'intérêts sur comptes de la Commission auprès des Trésors nationaux pour 30 MioECU suivant une interprétation juridique ingénieuse (114).

En termes d'exécution, le montant des recettes perçues fin juin (12 563,2 MioECU) est très légèrement plus élevé (+ 7,5 MioECU soit + 0,06 %) que le montant théorique calculé selon un indicateur correspondant à la réalisation mensuelle moyenne des recettes pour les années 1982, 1983 et 1984 (12 555,7 MioECU). Ceci est notamment dû à une baisse des prélèvements agricoles (- 70,6 MioECU), compensée par une hausse des droits de douane (+ 60,6 MioECU) et cotisation au stockage de sucre (+ 11, MioECU).

II. — LE CALCUL DES PRÉVISIONS DE PERCEPTION DES RESSOURCES PROPRES

Les prévisions de perception des ressources propres font désormais problème. Pour l'établissement du budget ordinaire 1984, nous avons pu parler de « bataille de chiffres » (138). Cette bataille a repris avec le budget 1985 pour atteindre un point de tension extrême lors de la

troisième lecture du Conseil le 24 avril 1985. Pendant plusieurs heures, la délégation belge contestera le montant de TVA à verser et demandera sa révision en baisse. De guerre lasse, le Conseil, qui ne pouvait modifier l'assiette d'un seul pays, inscrivait à 2 h 45 du matin la déclaration suivante dans son procès-verbal : « Le Conseil et la Commission conviennent que d'ici septembre prochain, la Commission et les pays membres procéderont à une révision des assiettes TVA de tous les pays membres » (voir tableau n° 18 ci-après). Il pourrait donc se faire que l'assiette TVA de tous les Etats membres soit révisée en fin d'année.

Ces conflits sur des montants, qui devraient se fonder plus sur des prévisions macro-économiques que sur des postulats politiques, sont très fâcheux et discréditent la Communauté Européenne. Sans doute vaudrait-il mieux, comme le disait M. Fich, en séance plénière du Parlement européen le 7 mai 1985, faire confiance à la Commission. En effet, le rapporteur pour le budget 1985 s'exprimait ainsi : « Un autre élément nouveau est la question concernant les ressources propres que la Commission avait recalculées. La Commission prévoyait 232 MioECU supplémentaires en ressources propres par rapport aux prévisions qu'on avait faites en 1984. Le Conseil des Ministres n'a malheureusement pas accepté cette prévision et est revenu aux premiers chiffres de l'automne 84. Mais la commission des budgets du Parlement a décidé de reprendre la proposition de la Commission, parce que nous estimons que celle-ci est la proposition juste. A notre avis, la Commission est, malgré tout, la plus compétente pour calculer les recettes, elle est notre appareil administratif qui peut nous donner les chiffres dont nous avons besoin. Si le Conseil des Ministres poursuit la

(138) Article cité en note de bas de page (10) aux pages 375 et 376.

TABLEAU N° 18

en MioECU

Prévisions de TVA inscrites dans le budget						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Taux appelé de TVA en % (*)						
1 % de l'assiette TVA	9 047	9 910	11 680,3	12 974	13 719	14 377
Taux de TVA en %	0,7781	0,7322	0,9248	0,9248	0,9980	1
Marge disponible	2 008	2 654	2 490,1	975,7	28,0	0
Avances intergouvernementales (**)						1 003
Taux implicite de TVA en %						1,068
— sans compensation GB						1,128
— avec compensation GB						1,226
Prévisions de la TVA par Etats						
1 % de l'assiette TVA par						
Etat membre						
Belgique	418	450	475	510	481,0	504
Danemark	235	260	270	265	279,3	291
Allemagne (***)	(2 950)	3 250	3 500	3 610	4 011,7	4 200
Grèce (***)	—	—	(195)	(230)	(310)	(361,5)
France	2 180	2 445	2 840	3 150	3 203,2	3 327
Irlande (***)	(70)	85	90	100	134,8	126
Italie	950	1 080	1 700	1 725	1 920,4	2 238
Luxembourg (***)	(19)	20	26,3	24	30,9	36
Pays-Bas	575	600	629	690	732,1	728
Grande-Bretagne	1 650	1 720	2 150	2 900	2 925,6	2 927

(*) La conversion en écus a été faite aux taux de change utilisés pour l'établissement des budgets.

(**) Selon le budget arrêté.

(***) Les montants entre parenthèses correspondent aux estimations des assiettes TVA des Etats membres qui versaient encore des contributions financières.

politique de faire ses propres corrections de l'état des recettes du budget — et c'est une politique qui a commencé déjà en 1984 — l'état des recettes n'est plus une chose administrative neutre. Il se transforme en champ de bataille autour de ce qui doit être inscrit et ce qui ne doit pas être inscrit. Ceci serait une évolution très mauvaise. C'est donc l'intention du Parlement de réinscrire les 232 MioECU que la Commission avait proposés comme ressources propres augmentées » (traduction libre).

Ajoutons pour notre part que de toute façon si les prévisions de la Commission sont inexactes, elles seront rectifiées par les faits (moindre perception des ressources propres traditionnelles), ou durant l'exercice suivant (TVA).

III. — LA RECTIFICATION DES RECETTES EN COURS D'EXERCICE

Par contre, n'est plus respectée l'obligation faite par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2 891/77 du 19 décembre 1977, dont l'article 16 § 2 se lit ainsi : « Lors des « opérations visées à l'article 10, paragraphes 4 et 5, la « prévision des recettes figurant au budget de l'exercice « en cours est augmentée ou diminuée, au moyen d'un « budget rectificatif, des différences résultant de ces « opérations » (139).

(139) Les paragraphes 4 et 5 de l'article 10 se lisent ainsi :

« 4. Sur la base du relevé annuel des ressources TVA prévu à l'article 10 paragraphe 1 du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 2892/77, chaque Etat membre est débité du montant qui résulte des données figurant dans ledit relevé par application du taux retenu pour l'exercice précédent et crédité des douze inscriptions intervenues au cours de cet exercice. La Commission établit le solde et le

Ainsi, dans son avant-projet de BRS 1/84, présenté le 6 juillet 1984 à l'Autorité budgétaire, la Commission avait-elle annoncé la transmission d'une lettre rectificative au début du mois d'août précisant le solde TVA définitif de l'exercice 1983, ainsi que les ajustements aux soldes TVA des exercices précédents. Par lettre rectificative n° 1 en date du 3 août 1984, elle indique que le solde TVA définitif de l'exercice 1983 s'élève à - 198,5 MioECU et les ajustements des années antérieures à - 8,8 MioECU et qu'en conséquence les estimations de l'avant-projet de budget, se chiffrant à - 198,0 MioECU et à - 10,0 MioECU, sa lettre rectificative diminue les avances sur ressources propres de la différence, à savoir 0,7 MioECU. De cette façon, la Commission évite d'avoir à initier une troisième procédure budgétaire au titre de l'exercice 1984.

De même, la Commission a introduit dans sa lettre rectificative n° 3 du 1^{er} avril 1985 une prévision de solde déficitaire de l'exercice 1984 (512 MioECU devenus 419 MioECU), tout en annonçant qu'elle n'introduirait pas de budget rectificatif à l'automne, ce que le Parlement a accepté (109).

« communique aux Etats membres en temps utile pour que ces derniers puissent l'inscrire au compte visé à l'article 9 paragraphe 1 du présent règlement le premier jour ouvrable du mois d'août de la même année.

« 5. A partir du 1^{er} janvier 1979, les Etats membres qui ont inscrit au cours de l'exercice précédent des contributions financières basées sur le produit national brut procèdent aux échéances indiquées au paragraphe 3 et, selon la même méthode, à un ajustement des contributions de façon à établir, compte tenu du produit effectif des ressources TVA, la répartition initiale existant dans le budget entre ces dernières et les contributions financières basées sur le produit national brut ».



IV. LE RECOURS A DES AVANCES INTERGOUVERNEMENTALES

Afin de couvrir le déficit du budget annuel, la Commission a proposé de recourir à des moyens — prêts d'Etats ou avances sur ressources propres — sur base d'un règlement fondé sur l'article 235/CEE (20). (23). Elle n'a été suivie ni par le Conseil ni par le Parlement, pour des raisons évidemment différentes (140).

A. Le refus d'un recours à l'article 235/CEE

Le Parlement considère que le recours à l'article 235/CEE est inapproprié, car la responsabilité de la situation actuelle découle de l'attitude des Etats membres. Il estime donc qu'il faut recourir à l'article 5/CEE.

Il n'en reste pas moins que le Parlement considère pourtant indispensable que le règlement de base soit arrêté par le Conseil après concertation avec lui. Il s'agit donc bien de retenir une solution « communautaire », mais visant à placer la responsabilité politique et morale du déficit sur les Etats membres par le biais du recours à l'article 5/CEE.

La Cour des comptes a une double argumentation :

— elle partage la thèse du Parlement que ce sont les Etats membres qui sont responsables de la situation, et qu'ils sont tenus de remplir leurs obligations sur base de l'article 5/CEE. Par contre, aucune référence n'est faite à une décision du Conseil ;

— elle tient l'article 235/CEE pour inadéquat, car celui-ci est destiné à permettre l'ouverture de nouveaux domaines d'action et non le financement, celui-ci étant couvert par d'autres articles, notamment l'article 201/CEE.

Le Conseil, ou plus exactement certains membres du Conseil, refusent le recours à l'article 235/CEE. D'autres, par contre, le préconisent, comme la délégation italienne (35). Le champion du refus est la délégation allemande, qui écarte le recours à l'article 235/CEE pour les deux raisons suivantes :

— elle insiste sur le fait qu'il n'existe pas d'alternative au financement par les ressources propres de la décision du 21 avril 1970, puisqu'à partir du 1^{er} janvier 1971, les Communautés européennes ne peuvent avoir aucun autre financement que celui fondé sur l'article 201/CEE. En raison du caractère exclusif de cette décision qui doit assurer un financement intégral, le complément de recettes proposé par la Commission ne peut être considéré comme d'« autres recettes » aux termes de la décision elle-même ;

— elle tient le recours à l'article 235/CEE comme pouvant être un précédent susceptible d'être lourd de conséquences.

En raison de l'attitude de la délégation allemande, les autres délégations doivent se rallier à l'idée d'un accord intergouvernemental, situé en dehors de toute référence au droit communautaire.

Ce sera donc par deux fois que seront décidées des avances intergouvernementales le 2 octobre 1984 et le 24 avril 1985. Elles ne sont communautaires que parce qu'elles servent à financer — partiellement comme nous venons de le relever — un déficit budgétaire. Les Etats

membres, de leur côté, sont souvent obligés de suivre certaines procédures nationales plus ou moins longues et compliquées pour les verser. L'expérience faite par la Commission lors de la réception de ces avances a été désastreuse. Or les choses se seraient déroulées tout autrement si les avances avaient été décidées par un règlement pris en application de l'article 235/CEE (129), qui aurait été d'application immédiate.

Ne terminons pas ce développement sans relever à quel point la terminologie utilisée par la Communauté européenne est parfois hypocrite et révélatrice de ses contradictions. Ainsi, le terme « avance » est-il conservé le 24 avril 1985, alors que celle-ci n'est plus remboursable comme celle du 2 octobre 1984. Qu'est-ce alors qu'une avance « non remboursable », sinon un don... ? Mais le mot ne doit probablement pas être employé.

B. La dialectique entre Conseil et Parlement sur le recours à des avances intergouvernementales

Le Conseil, incapable de trouver l'unanimité nécessaire sur un recours à l'article 235/CEE, se rallie à une solution intergouvernementale le 2 octobre 1984 (35) et le 24 avril 1985 (100) et ne modifie plus les montants sur lesquels il s'est mis d'accord. Le Parlement européen confronté à cette situation adopte une attitude en fin de compte assez ambiguë, que nous pouvons retracer ici :

— Le 13 septembre 1984, le Parlement européen, dans son avis sur la couverture du déficit budgétaire, préconise des « avances sur ressources propres » en application des articles 5, 199 et 203 § 10/CEE et autres (29).

— Le 11 octobre 1984, le Parlement européen, dans une « résolution sur les propositions de la Commission « relatives à un règlement du Conseil portant, compte « tenu de l'épuisement des ressources propres, mesure « pour la couverture des besoins pour 1984 (35) et un « règlement du Conseil portant mesure supplémentaire « pour la couverture des besoins de l'exercice 1985 « dans l'éventualité où la nouvelle décision comportant « l'accroissement des ressources propres n'entrerait « pas en vigueur en temps utile ». « 1. condamne la « décision du Conseil de faire face par le paiement « d'avances intergouvernementales au déficit pour « 1984 » (31).

— Le 23 octobre 1984, le Parlement européen, dans sa résolution sur le projet de BRS 1/84 (41) « 2. considère que, en décidant, a priori et de manière unilatérale, un montant d'avances destinées à couvrir les « dépenses supplémentaires, les Etats membres « s'écartent des procédures communautaires telles que « prévues par les traités ».

— Le 14 novembre 1984, le Parlement européen, dans sa résolution sur le projet de budget ordinaire 1985 (67) : « 21. se félicite de ce que la Commission, en retirant sa proposition sur le financement du déficit 1984, « ait enfin suivi le Parlement dans son désaccord quant « au financement du budget communautaire sur la base « d'un accord intergouvernemental ; engage le Conseil, « en ce qui concerne la couverture des besoins financiers en 1985, à suivre l'avis du Parlement prévoyant « un règlement-cadre pour des avances sur ressources « propres aux Communautés ».

— Le 9 mai 1985, le Parlement européen dans sa résolution sur le projet de budget ordinaire 1985 (134) confirme sa position précédente (106), mais augmente explicitement le montant des avances intergouvernementales.

(140) Article cité en bas de page (10), pages 380 et 381, qui donne une analyse de l'article 235/CEE dans cette perspective.

— Le 13 juin 1985, le Parlement européen dans sa résolution sur le budget 1985 (111) « 10. renouvelle son désaccord sur le recours par le Conseil à des accords intergouvernementaux pour financer des dépenses communautaires dépassant les recettes disponibles à l'intérieur du plafond actuel des ressources propres, accords qui remettent en cause l'autonomie financière de la Communauté ». « 1. Estime que la fixation du montant des avances des Etats membres avant la fin de la procédure budgétaire porterait atteinte aux règles budgétaires établies par le Traité ; estime que les avances des Etats membres doivent couvrir au-delà de la limite actuelle des ressources propres les crédits inscrits au budget arrêté ». (141). Pourtant au même moment, il les diminue, montrant donc qu'il en reconnaît parfaitement l'existence.

En conclusion, le Parlement européen refuse les avances intergouvernementales pour des raisons de principe, tout en les confirmant en les augmentant ou les diminuant.

C. Le versement des avances intergouvernementales de la décision du 2 octobre 1984

Ce nouveau mode de financement de la Communauté européenne fait problème, puisqu'il ne comporte aucune règle pour son exécution. La Commission a donc dû fixer certaines dispositions.

1. Les dispositions d'exécution prises par la Commission

Le directeur général des budgets de la Commission invite, le 31 octobre 1984, les Etats membres à exécuter ainsi les avances intergouvernementales inscrites dans le budget arrêté le 25 octobre :

— versement à effectuer en une fois, avec comme date de valeur le 5 novembre 1984 ;

— conversion des montants dus en écus dans les monnaies nationales respectives sur la base du taux en vigueur le 16 octobre 1984, par analogie avec la règle fixée à l'article 30 du règlement financier pour la conversion en monnaies nationales des montants dus en écus par les Etats membres au titre de la TVA. Cette procédure est acceptée par tous les Etats membres, sauf dans un qui applique un taux de change différent ;

— application de l'article 12 § 2 du règlement du Conseil n° 2871/77 à tout Etat membre qui n'effectuerait pas le versement considéré pour le 5 novembre, cette mesure permettant à la Commission de tirer à découvert sur son compte auprès du Trésor de l'Etat membre considéré (voir plus loin).

2. L'exécution du versement des avances

Les versements se sont faits entre le 6 novembre 1984 et le 22 mars 1985, soit en à peu près cinq mois.

— Le 31 octobre 1984 : Le directeur général des budgets de la Commission adresse un télex aux dix gouvernements pour appeler les avances intergouvernementales.

— Le 3 novembre : Les autorités allemandes refusent, en raison du préalable non levé sur la discipline budgétaire de verser (17) et du délai pour la réalisation des procédures au Bundestag.

(141) Ces articles de la résolution votée par le Parlement européen, le 13 juin 1985, n'ont pas fait l'objet de vote électronique. En commission des budgets, ils avaient été approuvés par 15 x 3 x 6.

— Le 5 novembre 1984 : Les autorités britanniques mettent trois conditions au versement : 1/ L'achèvement des procédures internes ; 2/ Le versement des compensations pour 1983 inscrites dans le budget 1984 (...); 3/ La décision sur la discipline budgétaire (17).

— Le 6 novembre 1984 : Les autorités helléniques créditent le compte de la Commission.

— Le 7 décembre 1984 : Les autorités irlandaises créditent le compte de la Commission et appliquent le taux de conversion du jour au lieu du taux du 16 octobre 1984.

— Le 20 décembre 1984 : Les autorités allemandes et néerlandaises créditent le compte de la Commission.

— Le 31 décembre 1984 : Les autorités françaises créditent le compte de la Commission et demandent à la Commission en même temps une présentation détaillée portant sur l'exécution du budget, l'état et l'évolution de la trésorerie en 1984 et particulièrement pendant le dernier trimestre de cette année.

— Le 3 janvier 1985 : les autorités danoises créditent le compte de la Commission.

— Le 15 janvier 1985 : Les autorités luxembourgeoises créditent le compte de la Commission.

— Le 21 janvier 1985 : Les autorités italiennes créditent le compte de la Commission.

— Le 24 janvier 1985 : Les autorités britanniques créditent le compte de la Commission (142).

(142) Les difficultés d'application d'un acte non-communautaire peuvent être tout à fait considérables, comme en témoigne l'exemple britannique, que nous cherchons à analyser ici :

1. Les obligations communautaires découlant des Traités et du droit dérivé sont appliquées au Royaume-Uni en vertu de l'Acte de 1972 des Communautés européennes.

2. Conçu comme une des mesures visant à simplifier les procédures parlementaires concernant la Communauté européenne, l'Acte de 1972 prévoit que tous les crédits que requiert le respect des obligations communautaires résultant de l'Acte d'adhésion peuvent être autorisés selon une formule connue sous le nom de procédure d'« autorisation négative ». Selon celle-ci, le gouvernement britannique présente à la Chambre des Communes une déclaration écrite faisant état de l'obligation à respecter et des crédits à verser, et, si aucune objection n'est soulevée dans un délai précisé, l'autorisation est considérée comme accordée et les crédits peuvent alors être versés.

3. De par sa nature, l'accord intergouvernemental du 2 octobre 1984 n'étant évidemment pas une obligation communautaire au sens de l'Acte de 1972, la procédure d'« autorisation négative » a donc été écartée.

4. L'Acte de 1972 prévoit également que les crédits que requerrait le respect de toute nouvelle obligation considérée comme découlant du Traité mais introduite après l'adhésion, peuvent être autorisés par la procédure d'« autorisation positive ». Cette dernière procédure, bien que nécessitant l'approbation de la Chambre des Communes, est toutefois moins lourde que celle normalement prévue pour l'« approbation des dépenses supplémentaires ». Le gouvernement britannique a donc utilisé cette procédure en novembre 1984, mais s'est heurté à la contestation des tribunaux britanniques, saisis par l'adversaire bien connu du Marché Commun, M. Smedley, au motif que l'accord intergouvernemental n'étant pas une obligation découlant du Traité, ne tombait pas sous le coup des dispositions de l'Acte de 1972 et ne pouvait par conséquent pas être traité par la procédure d'« autorisation positive ».

5. Le gouvernement britannique a été obligé de suspendre la procédure en attendant le verdict des tribunaux, qui lui a d'ailleurs été favorable. Toutefois le temps disponible pour mener à son terme la procédure d'« autorisation positive » avant Noël était devenu insuffisant.

6. Finalement, le gouvernement britannique a décidé de suivre la procédure d'« approbation des dépenses supplémentaires » puisque l'exercice 1984 était désormais clos. Cette décision a impliqué un débat à la Chambre des Communes le 22 janvier 1985 et un autre à la Chambre des Lords le 24 janvier. Après avoir obtenu l'approbation des deux Chambres, les sommes ont été versées le 24 janvier 1985.



- Le 15 mars 1985 : Les autorités belges créditent le compte de la Commission pour les deux tiers du montant.
- Le 22 mars 1985 : Les autorités belges créditent le compte de la Commission du dernier tiers.

D. Le versement des avances intergouvernementales de la décision du 24 avril 1985

La Commission doit prendre, à nouveau, des dispositions après l'arrêt du budget 1985, le 13 juin. Elle se trouve, toutefois, dans une situation différente de l'année précédente par le fait que six mois, et non deux, restent à exécuter. Continuant à assimiler le versement d'avances au versement de TVA, puisque les premières se substituent à la seconde, en raison de l'impossibilité d'appliquer le nouveau taux de 1,4 %, la Commission prend les deux décisions suivantes, le 25 juin ;

— Les règles applicables pour l'exécution de l'accord intergouvernemental du 23 avril 1985 sont celles qui régissent les versements mensuels de TVA. Les Etats membres sont par conséquent invités à verser les 7/12 des avances le premier juillet 1985 et un douzième le premier jour ouvrable de chaque mois suivant.

— L'article 12 § 2 du règlement du Conseil n° 2891/77 s'applique en cas de versement tardif des avances.

La position de la Commission est donc constante ; pour elle, les avances doivent être assimilées à des versements de TVA, l'épuisement des ressources propres ne devant pas remettre en cause tout le système budgétaire de la Communauté. Cette position avait d'ailleurs eu, comme nous l'avons déjà indiqué, la conséquence extraordinaire de creuser le déficit de l'exercice 1984 de 419 à 827 MioECU. La Commission ayant décidé le 22 mai 1985 de ne prendre en compte que les avances reçues au 31 décembre 1984.

Soulignons d'ailleurs qu'agir autrement, comme par exemple, n'appeler les avances intergouvernementales qu'au rythme des besoins de trésorerie, aurait signifié un recul dans le domaine constitutionnel de la Communauté. En effet, cela aurait représenté un retour au système des contributions financières versées en fonction des besoins de liquidités de la Commission, en vigueur avant l'instauration du régime des ressources propres TVA. Le système fondé sur les besoins de trésorerie constituerait une nouvelle atteinte à l'autonomie financière de la Communauté.

V. L'EXÉCUTION DES RECETTES DURANT LE 1^{er} SEMESTRE 1985

En termes d'exécution, le montant des recettes perçues fin avril (10 239,2 MioECU) est légèrement plus élevé (+ 99,1 MioECU, soit 1,0 %) que le montant théorique calculé selon un indicateur correspondant à la réalisation mensuelle moyenne des recettes pour les années 1982, 1983 et 1984 (10 140 MioECU). Ceci est notamment dû à une baisse des prélèvements agricoles (– 192,1 MioECU), compensée largement par une hausse des droits de douane (+ 261,7 MioECU) et cotisation au stockage de sucre (+ 14,3 MioECU).

VI. LES DIFFICULTÉS DE TRÉSORERIE

Depuis toujours, la Commission a disposé d'une trésorerie très à l'aise. Cette situation fort enviable a soudainement changé ainsi que le montrent les chiffres suivants en millions d'unités de compte :

Le 31 décembre 1973	219,6
Le 31 décembre 1974	353,0
Le 31 décembre 1975	586,8
Le 31 décembre 1976	318,4
Le 31 décembre 1977	769,8
Le 31 décembre 1978	1 115,5
Le 31 décembre 1979	875,9
Le 31 décembre 1980	442,4
Le 31 décembre 1981	1 639,7
Le 31 décembre 1982	2 325,6
Le 31 décembre 1983	1 956,7
Le 31 décembre 1984	– 129,9

Le montant particulièrement élevé au 31 décembre 1982 tient au fait que le rejet du projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1/1982 par le Parlement européen le 16 décembre 1982 a laissé en trésorerie 1 263 MioECU qui étaient dus à la Grande-Bretagne (1 051 MioECU) et à l'Allemagne (212 MioECU) (143).

L'échelonnement dans le temps des versements des avances intergouvernementales dues au titre de l'exercice 1984, a d'ailleurs la conséquence très fâcheuse de faire apparaître dans le compte de gestion un déficit non pas de 419 MioECU, mais de 827 MioECU, puisque 408 MioECU ne seront versés qu'après le 31 décembre 1984.

A. La mise à disposition des ressources propres

Les règles de la mise à disposition des ressources propres sont fixées aux articles 9 à 11 du règlement n° 2891/77 du 19 décembre 1977 déjà cité. Elles sont les suivantes :

Article 9

« 1. Le montant des ressources propres constatées est inscrit par chaque Etat membre au crédit du compte ouvert à cet effet au nom de la Commission auprès de son Trésor ou de l'organisme qu'il a désigné.

« Toutefois, les ressources TVA et, le cas échéant, les contributions financières basées sur le produit national brut sont inscrites selon les modalités prévues à l'article 10, paragraphes 3 et 4.

« Ce compte est tenu sans aucun frais.

« 3. Les sommes inscrites sont converties par la Commission et reprises dans sa comptabilité en unités de compte européennes (UCE) sur la base des cotations du dernier jour correspondant au délai prévu pour l'inscription ou du premier jour précédent où des cotations sont disponibles ».

(143) Voir article cité à la note du bas de la page (9), pages 317 et 318.

Article 10

- « 1. L'inscription visée à l'article 9, paragraphe 1 intervient au plus tard le 20 du deuxième mois suivant celui au cours duquel le droit a été constaté.
- « 2. En cas de besoin, les Etats membres peuvent être invités par la Commission à anticiper d'un mois l'inscription des ressources autres que les ressources TVA sur la base des renseignements dont ils disposent au 15 du même mois.
- « La régularisation de chaque inscription anticipée est effectuée le mois suivant, lors de l'inscription mentionnée au paragraphe 1. Elle consiste dans l'inscription négative d'un montant égal à celui qui a fait l'objet de l'inscription anticipée.
- « 3. Toutefois, l'inscription des ressources TVA ou, le cas échéant, des contributions financières basées sur le produit national brut intervient le premier jour ouvrable de chaque mois, et ce à raison d'un douzième des sommes résultant à ce titre du budget.
- « Toute modification du taux de la taxe sur la valeur ajoutée ou, le cas échéant, des contributions financières basées sur le produit national brut est motivée par l'arrêt définitif d'un budget rectificatif ou supplémentaire et donne lieu au rajustement des douzièmes inscrits depuis le début de l'exercice.
- « Ce rajustement intervient lors de la première inscription suivant l'arrêt définitif du budget rectificatif « supplémentaire ».

(4 et 5 reproduits plus haut) (130).

- « 6. Les opérations indiquées aux paragraphes 4 et 5 constituent des modifications des recettes de l'exercice au cours duquel elles interviennent ».

Article 11

- « Tout retard dans les inscriptions au compte visé à l'article 9 paragraphe 1 donne lieu au paiement, par l'Etat membre concerné, d'un intérêt dont le taux est égal au taux d'escompte le plus élevé dans les Etats membres appliqué au jour de l'échéance. Ce taux est augmenté de 0,25 point par mois de retard. Le taux ainsi augmenté est applicable à toute la période du retard ».

B. Les facilités de gestion de la trésorerie

La Commission dispose de deux moyens importants pour faire face à des difficultés de trésorerie.

Le premier est l'appel anticipé d'un mois de ressources propres traditionnelles, tel que prévu à l'article 10 § 2, qui vient d'être reproduit. La Commission a recouru à cette disposition en octobre et novembre 1984 et tous les mois en 1985.

Le second est la mise des comptes en rouge selon les dispositions de l'article 12 qui se lit ainsi et dont le deuxième point est essentiel :

- « 1. La Commission dispose des sommes inscrites au crédit des comptes visés à l'article 9 paragraphe 1 dans la mesure nécessaire pour couvrir ses besoins de trésorerie découlant de l'exécution du budget.

- « 2. Lorsque les besoins de trésorerie excèdent les avoirs des comptes, la Commission peut effectuer des prélèvements au-delà de l'ensemble de ces avoirs. Dans ce cas, elle informe préalablement les Etats membres des dépassements prévisibles.
- « 3. La différence entre les avoirs globaux et les besoins de trésorerie est répartie entre les Etats membres et ce, dans toute la mesure du possible, proportionnellement à la prévision des recettes du budget en provenance de chacun d'eux.
- « 4. Les ordres et instructions qu'elle transmet au Trésor ou à l'administration compétente de chaque Etat membre sont exécutés dans les meilleurs délais ».

C. La gestion de la trésorerie au quotidien

En raison du déficit constaté au 31 décembre 1984 et des problèmes de trésorerie déjà cités, la Commission connaît chaque mois des hauts et des bas.

— Le premier jour ouvrable de chaque mois, la Commission reçoit une mensualité de TVA.

— Dans les premiers jours du mois, la Commission verse la seconde moitié des avances du FEOGA/Garantie.

— Le 20 de chaque mois, la Commission reçoit les perceptions de ressources propres traditionnelles (anticipées ou non).

— Après le 15 de chaque mois, la Commission verse la première moitié des avances du FEOGA/Garantie.

La trésorerie fluctue donc entre des valeurs positives et négatives de l'ordre de 600 à 700 MioECU pour les unes et 500 à 600 MioECU pour les autres. Ce résultat est obtenu grâce à deux mesures particulières : d'une part, le versement anticipé des ressources propres traditionnelles et, d'autre part, le paiement tardif des avances FEOGA/Garantie. Sans ces deux mesures, la trésorerie serait constamment négative et se situerait entre - 900 et - 2 000 MioECU, puisque les deux mesures précitées représentent ± 800 MioECU chacune.

VII. — CONCLUSIONS SUR L'EXÉCUTION DES RECETTES

La Communauté Européenne a beaucoup souffert dans son autonomie en 1984 et 1985, en raison du retard mis à lui attribuer de nouvelles ressources propres. Trois procédures de ratification ont dû être engagées pour lui accorder des avances (décision du 2 octobre 1984), puis, pour lui faire des dons (décision du 24 avril 1985) et, enfin, pour lui donner une courte rallonge d'autonomie financière (décision du 7 mai 1985).

Pendant deux ans, le pouvoir budgétaire est revenu aux Etats membres. Le Conseil a cessé de voter à la majorité qualifiée, le Parlement a été entravé dans l'exercice de ses compétences, la Commission a eu à gérer une trésorerie déficitaire.



V^e partie

Exécution du budget pour 1985 en dépenses

Comme pour les recettes, nous procéderons à une analyse rapide des faits saillants de l'exécution budgétaire durant le premier semestre 1985.

I. — LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EN 1985

La nomenclature du budget continue à se développer, puisque de 622 lignes en 1981, 911 en 1982, 940 en 1983, 1 020 en 1984, elle est passée à 1 024 lignes en 1985, soit une augmentation de 64,6 % en cinq exercices et de 12,4 % par rapport à 1982, date du changement de nomenclature.

Toutefois, nous constatons un ralentissement. En effet, de 1984 à 1985, les lignes budgétaires d'imputation sont passées pour la partie A (crédits de fonctionnement) de 197 à 202, soit + 2,5 %, et pour la partie B (crédits opérationnels) de 568 à 566, soit - 0,4 %. Les lignes pour les DO quant à elles sont passées de 272 à 283, soit + 4,0 % et celles pour les DNO de 493 à 485, soit - 1,6 %.

Ce ralentissement dans le développement de la nomenclature tient à deux raisons. D'une part les difficultés de financement du budget, du fait de l'épuisement des ressources propres, conduisent à ne pas lancer d'actions nouvelles et par conséquent à ne pas créer de lignes nouvelles, même dotées uniquement d'un p.m. D'autre part, la Commission, qui propose le budget, s'efforce de supprimer les articles et les postes devenus obsolètes, pour faire mentir le proverbe « les lignes budgétaires ne meurent jamais ».

II. — L'EXÉCUTION DU BUDGET POUR 1985, EN GÉNÉRAL, DURANT LE PREMIER SEMESTRE 1985

L'exécution budgétaire a été considérablement marquée par la mise en vigueur des douzièmes provisoires.

A. Le rythme des dépenses

Durant les premiers mois, les dépenses ont dépassé globalement en fin de mois de plusieurs pourcents les dépenses théoriques calculées selon un indicateur correspondant à l'évolution mensuelle moyenne des dépenses pour les années 1982, 1983 et 1984.

Ce dépassement des dépenses théoriques globales était dû au niveau des dépenses et des avances pour le FEOGA/Garantie, plus élevées que les dépenses théoriques calculées selon l'indicateur sur la base des douzièmes. Ce phénomène résultait, d'une part, du niveau globalement très insuffisant des crédits ; d'autre part, du déplacement de certains paiements de 1984 à 1985 faute de crédits disponibles dans certains organismes payeurs à la fin 1984 et, enfin, des dépenses relatives aux programmes de destockage des produits laitiers mis en œuvre en automne 1984 et dont le coût a pesé en grande partie sur les paiements des premiers mois de l'année et à l'exportation de la viande bovine. Toutefois, le rythme des dépenses sur l'ensemble du semestre est devenu conforme à l'indicateur (+ 0,7 %), compte tenu des crédits de 19 955 MioECU que l'on trouve dans le budget adopté le 13 juin 1985. Les dépenses cumulées sont, en effet de 9 665 MioECU.

Les autres dépenses au 30 juin (avec 13 049,2 MioECU) dépassent pour la première fois les dépenses théoriques (12 685,8 MioECU) de + 2,9 % (+ 363,4 MioECU). En effet, depuis le début de l'année jusqu'à fin mai, la consommation globale des crédits avait marqué une sous-utilisation par rapport à l'indicateur. Ainsi, fin mars, celle-ci était de - 141,3 MioECU, fin avril de - 218,8 MioECU et fin mai de - 80 MioECU. Il s'agit de la conséquence inévitable d'une exécution en régime des douzièmes provisoires, qui paralyse les services et les ambitions. La situation fin juin est toutefois due, non à une brusque accélération des dépenses, mais à des paiements au titre de la politique sociale (1 151,2 MioECU) qui dépassent les dépenses théoriques (632,2 MioECU)

TABLEAU N° 19

Nomenclature du budget 1985 à l'état des dépenses (section Commission)

	Nombre de lignes de la structure budgétaire			Nombre de lignes budgétaires d'imputation								
	Sec. III A	Sec. III B	Total	Section III/A			Section III/B			Total général		
				Total	en DO	en DNO	Total	en DO	en DNO	lignes	en DO	en DNO
Titres	3	10	13									
Chapitres	20	72	92									
Articles	90	278	368									
— non éclatés				52	2	50	165	69	96	217	71	146
— en postes												
— éclatés				(38)			(113)			(151)		
— en postes												
Postes	150	401	551	150	22	128	401	190	211	551	212	339
Totaux	263	761	1 024	202	24	178	566	259	307	768	283	485

de + 82,1 % (+ 519 MioECU). En effet, en application du règlement du 17 octobre 1983, les décisions d'engagements de l'exercice et de paiement des avances au niveau de 50 % pour le Fonds social européen, sont anticipées. Cette année, la Commission a décidé déjà le 19 juin (voir plus loin dans la cinquième partie, point IV. C) des avances pour un montant d'environ 970 MioECU, alors que pour les exercices précédents celles-ci n'étaient effectuées que vers la fin de l'exercice.

Si on exclut globalement des dépenses réelles et des dépenses théoriques cumulées, au 30 juin, le Fonds social européen, on constate toutefois une sous-consommation de - 1,8 % (- 220 MioECU) des crédits (11 937,5 MioECU), par rapport aux dépenses théoriques (12 157,5 MioECU).

Les dépenses du FEOGA/Garantie et du Fonds social européen exclues, la consommation au 30 juin (2 272,5 MioECU), reste largement en-dessous des dépenses théoriques (2 558,5 MioECU) de - 11,2 % (- 286 MioECU) ce qui confirme le phénomène de sous-consommation, résultant du régime des douzièmes provisoires.

B. Les virements effectués entre chapitres

Malgré les problèmes de doctrine que pose l'application du régime des douzièmes provisoires, problèmes que nous avons analysés dans la troisième partie de cet article, deux virements sont faits.

La demande de virement n° 1/85 (DO) du 14 janvier 1985, concerne les « *Dépenses relatives à la pêche dans les zones maritimes de certains pays en voie de développement (Groenland)* » et consiste à transférer 16,5 MioECU en CE et CP de l'article 320/B « FEOGA/Orientation — Agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées » à l'article 422/B.

Le Conseil confirme sa position selon laquelle il n'est pas possible d'effectuer des virements de crédits sous le régime des douzièmes provisoires. Il n'accepte donc pas la proposition de virement et la considère comme une demande de dépassement du douzième. Il invite dès lors la Commission à imputer provisoirement les 16,5 MioECU sur les crédits du chapitre 32, cette solution devant être régularisée dès que le budget 1985 sera arrêté.

Le Parlement européen autorise également le 17 janvier 1985 la Commission à imputer provisoirement 16,5 MioECU sur les crédits du chapitre 32, article 320.

La demande de virement n° 2/85 (DNO), du 2 avril 1985 concerne les « *Dépenses de recherches et d'investissement* » et consiste à transférer 36 MioECU en crédits d'engagement demeurés disponibles et 17,1 MioECU en crédits de paiement reportés des postes 7302/B, 7306/B et 7320/B aux postes 7315/B, 7326/B et 7351/B.

Le Parlement européen approuve ce virement le 23 avril 1985 tout en suspendant sa décision dans l'attente de l'avis du Conseil.

Le 2 mai 1985, le Conseil informe le Parlement européen qu'il n'est pas en mesure d'émettre un avis favorable à l'égard de cette proposition de virement de crédits, compte tenu notamment des dispositions actuelles du règlement financier qui lui paraissent s'opposer à la possibilité de virements de crédits subsistants et des crédits de paiement reportés. Le Conseil rappelle également, à toutes fins utiles, que sous le régime des douzièmes provisoires, il ne lui paraît pas possible d'effectuer des virements de crédits.

Le Conseil estime dès lors qu'il appartient à la Commission de soumettre à l'autorité budgétaire une autre demande en vue de lui permettre de faire face aux dépenses en question.

Le Secrétariat général du Parlement européen informe, le 14 mai 1985, la Commission de la décision favorable prise par la commission du contrôle budgétaire. Lors de sa séance du 10 juin 1985, le Parlement européen prend note que la commission du contrôle budgétaire a autorisé le virement n° 2/85.

Au galop, nous allons maintenant pointer en quoi les politiques et actions anciennes évoluent ou doivent évoluer en fonction des crédits votés (voir tableaux n° 20 et 21).

III. LA POLITIQUE DE LA GARANTIE DES MARCHÉS AGRICOLES

L'analyse des dépenses du FEOGA/Garantie en 1985 conduit tout d'abord à présenter un aperçu du contenu du budget ordinaire pour 1985 arrêté par le Parlement le 13 juin 1985, puis nous analyserons la signification des décisions de prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1985-1986.

A. Les moyens du budget 1985

Les crédits pour le FEOGA/Garantie en 1985 sont estimés à 19 955 MioECU, soit une augmentation de 8,9 % par rapport aux dépenses finales 1984.

Le tableau n° 20 donne la répartition des besoins par organisations communes de marché (OCM). Les chiffres relatifs aux années 1982, 1983 et 1984 sont les dépenses finales de l'exercice ; les données relativement à 1985 constituent la meilleure estimation des besoins au moment où le budget a été adopté.

Au niveau des OCM et par rapport à 1984, on constate que pour 1985, des besoins plus élevés dans certains chapitres sont partiellement compensés par des diminutions dans d'autres.

Les augmentations de crédits

Les augmentations les plus importantes sont observées aux chapitres suivants :

— *Chapitre 10/B « Céréales et riz »* : + 717,2 MioECU, soit + 42,2 %.

La hausse de ces secteurs est la conséquence des fortes récoltes en 1984, de l'augmentation des stocks d'intervention et des taux de restitution.

— *Chapitre 13/B « Oléagineux et protéagineux »* : + 338,8 MioECU, soit + 38,9 %.

Ce secteur est en hausse, essentiellement en raison du développement de la production des graines de colza, de tournesol, des pois et féveroles et de l'hypothèse de détérioration des cours mondiaux par rapport à ceux de 1984.



TABLEAU N° 20

en MioECU

Dépenses des organisations communes du marché					
Chap.	O.C.M.	1982	1983	1984	1985
10	Céréales et riz	1 874,8	2 534,1	1 697,8	2 415,0
11	Sucre	1 241,9	1 316,2	1 631,5	1 689,0
12	Huile d'olive	493,1	675,3	1 096,4	897,0
13	Oléagineux et protéagineux	803,5	1 087,9	871,2	1 210,0
14	Plantes textiles et vers à soie	116,4	160,0	108,0	213,0
15	Fruits et légumes	914,3	1 196,1	1 454,6	1 356,0
16	Vins	570,6	659,2	1 222,6	998,0
17	Tabac	622,6	671,3	776,4	841,0
18	Autres secteurs	53,4	55,6	51,5	54,0
20	Lait et produits laitiers	3 327,7	4 396,1	5 441,8	6 602,0
21	Viande bovine	1 158,6	1 736,5	2 546,8	2 460,0
22	Viandes ovine et caprine	251,7	305,6	433,5	451,0
23	Viande porcine	111,6	145,0	195,9	163,0
24	Œufs et volailles	103,9	123,3	69,8	124,0
25	Hors annexe II	414,4	343,2	382,4	402,0
Total des O.C.M.		12 058,5	15 405,4	17 980,2	19 875,0
27	MCA	0,4	0,3	0,3	1,0
28	MCM	312,7	488,3	375,9	109,0
29	Autres dépenses	—	— 108,1	— 25,5	— 30,0
Total général		12 371,6	15 785,9	18 330,9	19 955,0
Transfert à l'exercice suivant		—	675,0	202,0	—
Transfert de l'exercice précédent		—	—	— 675,0	— 202,0
Dépenses totales		12 371,6	16 460,9	17 857,9	19 753,0

- *Chapitre 14/B « Plantes textiles et vers à soie » :*
+ 105 MioECU, soit + 97,2 %.

La hausse provient essentiellement à la décision du Conseil de relever la quantité de coton bénéficiant à 100 % de l'aide, quantité qui passe de 450 000 à 500 000 tonnes.

- *Chapitre 20/B « Lait et produits laitiers » :*
+ 1 160,2 MioECU, soit + 21,3 %.

L'augmentation résulte essentiellement des mesures spéciales de destockage du beurre (beurre exporté en U.R.S.S., beurre de Noël, ...) ainsi que de l'utilisation croissante du programme lait écrémé en poudre à 10 % de matières grasses.

Les diminutions de crédits

Les diminutions les plus importantes sont observées aux chapitres suivants :

- *Chapitre 12/B « Huile d'olive » :* — 199,4 MioECU, soit — 18,2 %.

Cette baisse résulte, d'une part, d'une diminution des quantités d'huile d'olive bénéficiant de l'aide à la production, suite à une récolte en 1984/85 moins importante qu'en 1983/84 et, d'autre part, une réduction du montant de l'aide à la consommation suite à l'augmentation du prix des huiles concurrentes.

- *Chapitre 15/B « Fruits et légumes » :*
— 98,6 MioECU, soit — 6,8 %.

Cette diminution est la résultante d'une baisse des dépenses prévues au titre des fruits et légumes frais suite à des retraits de fruits, moins importants que

l'année précédente et d'une hausse de crédits au titre des fruits et légumes transformés, suite à une production record en 1985 des produits transformés à base de tomates.

- *Chapitre 16/B « Produits du secteur viti-vinicole » :*
— 224,6 MioECU, soit — 18,4 %.

Cette baisse résulte d'une diminution des crédits au titre de la distillation du vin suite notamment à une réduction du volume de vin à distiller.

Une autre manière d'analyser les dépenses est de les répartir selon les types d'intervention que nous classons en quatre catégories. Cette répartition est présentée au tableau n° 19.

En valeur absolue, les dépenses relatives aux trois principaux types d'intervention s'accroissent. Toutefois, leur croissance s'effectue à un rythme différentiel. De 1982 à 1985, les dépenses de restitution se sont accrues de 39,9 %, les dépenses de destockage de 147,4 % et les aides compensatrices, retraits et opérations assimilées de 59,7 %.

Ce développement différent s'est traduit par une évolution de la part relative des dépenses des différents types d'intervention par rapport à la dépense totale.

Ainsi, la fraction des dépenses concernant les restitutions et les aides compensatrices, retraits et opérations assimilées a diminué, de 83,6 % du total des dépenses de 1982, elle est passée à 76,6 % des crédits en 1985. Cette baisse résulte essentiellement d'une réduction de la part des dépenses de restitution. Notons que l'évolution de cette dernière au cours de l'exercice 1985 aurait pu être plus défavorable si le dollar ne s'était pas apprécié par rapport à l'ECU.

TABLEAU N° 21

Types de dépenses au titre de la garantie des marchés agricoles								
Type d'intervention (*)	1982		1983 (**)		1984 (**)		1985 (**)	
	MioECU	%	MioECU	%	MioECU	%	MioECU	%
1	4 750,4	39,4	5 389,5	33,5	6 089,5	34,8	6 647	33,6
2	1 818,0	15,1	2 902,9	18,1	3 443,5	19,7	4 498	22,7
3	5 327,8	44,2	7 593,0	47,2	7 755,7	44,3	8 150	43,0
4	162,3	1,3	195,0	1,2	214,5	1,2	142	0,7
Total	12 058,5	100,0	16 080,4	100,0	17 503,2	100,0	19 797	100,0
MCM/MCA	313,1		488,6		380,2		106	
Apurement des comptes			- 108,1		- 25,5		- 150	
Total général	12 371,6		16 460,9		17 857,9		19 753	

(*) Les quatre types d'intervention sont : 1. Restitutions, 2. Dépenses de stockage, 3. Aides compensatrices, 4. Autres. MCM = montants compensatoires monétaires. MCA = montants compensatoires adhésion.

(**) Les dépenses reprises dans ce tableau pour 1983, 1984 et 1985 sont celles effectivement imputables à ces exercices, c'est-à-dire, compte tenu des transferts à l'exercice suivant (+ 675 MioECU pour 1983 et + 202 MioECU pour 1984) et à l'exclusion des transferts des exercices précédents (- 675 MioECU pour 1984 et - 202 MioECU pour 1985).

Pour ce faire, le montant des transferts a été réparti entre les différentes lignes budgétaires.
A noter que pour 1985, les chiffres sont les crédits inscrits au budget.

(***) Compte tenu des recettes de coresponsabilité dans le secteur des produits laitiers dont le montant s'élève à 537,3 MioECU en 1982, 527,4 MioECU en 1983, 749,2 MioECU en 1984 et 780 MioECU en 1985.

La réduction de la part des dépenses du type 1 et 3 est compensée par une augmentation de la part des dépenses de stockage qui est passée de 15,1 % en 1982 à 22,7 % en 1985, soit une augmentation de quelque 147 % en valeur absolue.

Cette évolution s'explique essentiellement par l'accroissement des stocks de beurre, de lait écrémé en poudre, de viande bovine et de céréales. Elle a été particulièrement marquée en 1985, suite notamment aux programmes de destockage du beurre décidés par la Commission fin 1984 et dont le coût est quasi totalement supporté en 1985.

B. La signification des décisions de prix et mesures connexes pour la campagne 1985-1986

Dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, les décisions en matière de prix occupent une place particulière, étant donné qu'elles représentent une série de paramètres économiques pour le secteur agricole (décisions sur les prix) et une occasion d'adapter les règlements relatifs aux marchés et d'autres éléments de la politique agricole (décisions sur les mesures connexes).

Le processus habituel de cette importante décision annuelle commence par une proposition de la Commission, laquelle est soumise notamment à l'avis du Parlement européen et se termine par une décision du Conseil.

1. La proposition initiale de la Commission du 30 janvier 1985

a) Aperçu général

L'an dernier, les propositions de la Commission contenaient plusieurs dispositions modifiant profondément l'orientation de la politique agricole commune (144) par :

- une politique de prix restrictive ;
- l'instauration d'un régime de quotas dans le secteur laitier ;
- la confirmation et même l'extension à de nouveaux produits du principe des seuils de garantie ;
- le retour à l'unité de marché par un démantèlement courageux des montants compensatoires monétaires.

L'année 1984 a donc été une année de profonds changements dans la politique agricole.

Pour la campagne 1985-1986, les propositions de la Commission (145) transmises au Conseil le 30 janvier 1985, ne présentent pas de nouvelles modifications fondamentales dans l'orientation de la politique agricole commune, mais s'insèrent dans la ligne des décisions prises le 31 mars 1984, d'une part, et comportent des

(144) Ces propositions étaient inspirées par l'aide-mémoire de la Commission du 28 juillet 1983 sur l'adaptation nécessaire de la PAC, rédigée à la demande du Conseil européen de Stuttgart le 19 juin 1983.

(145) JOCE n° C 67 du 14.3.1985.



propositions de prix plus rigoureuses que l'année dernière, d'autre part (146).

Pour la majorité des produits, la Commission estime qu'il convient de proposer le maintien des prix actuels. Toutefois, pour certains produits, la Commission propose des augmentations modérées allant jusqu'à 2 % mais aussi des réductions significatives de prix, soit parce que le seuil de garantie a été dépassé (c'était le cas des céréales et du colza), soit en raison de la situation des marchés (c'était le cas notamment des agrumes et des tomates, ainsi que de certaines variétés de tabac).

b) Les propositions de la Commission pour les différents produits

Pour les *céréales*, autres que le blé dur, la Commission propose une réduction de prix de 3,6 %, compte tenu de l'abattement de 5 % résultant du dépassement du seuil de garantie en 1984, et un ajustement des indemnités de fin de campagne.

En ce qui concerne les *tomates*, la Commission propose une réduction de 6 % du prix de base pour le produit frais.

En outre, l'aide aux *produits transformés* pour la campagne 1985-1986 sera non seulement réduite, conformément aux règles applicables en cas de dépassement des seuils de garantie, mais son octroi sera limité aux quantités fixées actuellement en tant que seuils de garantie, soit 4,7 millions de tonnes au total.

Enfin, la Commission propose de renforcer les moyens de contrôle de l'application de la réglementation communautaire.

A la suite de la mise en œuvre du régime de prélèvement supplémentaire, et compte tenu de l'évolution des revenus dans le *secteur laitier*, la Commission estime qu'il y a lieu, cette année, de proposer une augmentation du prix indicatif du lait limitée toutefois à 1,5 % pour tenir compte de la situation du marché et de l'existence des stocks très importants. En même temps, le prélèvement de corresponsabilité passera de 3 à 2 %, tandis que l'aide aux petits producteurs sera maintenue.

Afin de faciliter l'écoulement du beurre, la Commission propose un nouvel ajustement du rapport matière grasse/matière azotée. La réduction du prix d'intervention du beurre permettra de supprimer l'aide à la consommation du beurre dans les quatre Etats membres concernés (Royaume-Uni, Irlande, Danemark, Luxembourg).

Compte tenu, entre autres, de la baisse des prix de l'alimentation animale et de l'ajustement proposé des prix des céréales, la Commission ne propose pas d'ajuster les prix dans le secteur des *viandes*.

Conformément aux orientations proposées par la Commission en juillet 1983 concernant la viande bovine, la Commission propose de ne pas renouveler la prime à la naissance des veaux et la prime variable à l'abattage, tout en maintenant la prime aux vaches allaitantes à son niveau actuel. En ce qui concerne la *viande ovine*, la Commission réitère ses propositions de plafonner la prime variable à l'abattage et de faire coïncider l'année de campagne avec l'année civile.

(146) Pour la campagne 1984-1985, la Commission proposait une hausse moyenne des prix exprimés en écus de 0,8 %, soit la moins élevée proposée depuis 1979-1980.

Pour la campagne 1985-1986, les propositions de la Commission entraîneraient une réduction moyenne des prix exprimés en écus de 0,3 %. Ces propositions peuvent être considérées comme étant les plus restrictives depuis l'origine de la P.A.C.

Dans le secteur des *graines oléagineuses*, la Commission propose une réduction des prix de 3,6 % pour le *colza*, qui tient compte du dépassement du seuil de garantie (- 5 %). En ce qui concerne le *tournesol*, dont la production a fortement augmenté (elle a quadruplé depuis 1979), la Commission propose une diminution de 1,5 % du prix indicatif.

Pour les autres secteurs, les propositions d'adaptation des prix communs en écus peuvent être résumées comme suit :

- riz, huile d'olive, vin, lupin et maïs : gel des prix ;
- sucre, fibres textiles : légère augmentation ;
- tabac, pois, fèves et féveroles : légère baisse accentuée pour certains tabacs.

2. La résolution du Parlement européen du 14 mars 1985

Lors de sa séance du 14 mars 1985 (135), le Parlement européen vote une résolution par laquelle il juge d'une façon assez négative les propositions de la Commission. Le Parlement déclare notamment qu'il « reçoit des propositions comme une provocation à l'égard des agriculteurs, car, si elles étaient appliquées sans modifications, elles entraîneraient une baisse importante du revenu des agriculteurs en 1985 de 4 à 6 % et risqueraient de conduire à la renationalisation de la PAC ». Il propose une augmentation réelle moyenne des prix agricoles de 3,5 %.

Remarquons aussi que le Parlement est d'avis, comme il l'exprime dans le point 14 de sa résolution, qu'il y a « une contradiction entre le principe de la discipline budgétaire qui fixe un cadre financier aux dépenses de soutien du marché et le principe même de la dépense agricole qui revêt un caractère obligatoire puisqu'elle est la résultante de la réglementation en vigueur et des quantités produites ».

3. La décision du Conseil du 16 mai 1985

Le Conseil parvient, le 16 mai, après plusieurs marathons, à un accord politique sur les prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1985-1986 pour tous les produits, sauf les céréales et le colza. Cet accord *partiel* — qui est suivi le 23 mai par l'adoption formelle des règlements le concernant (147) est obtenu par le recours au vote.

En ce qui concerne les céréales, l'Allemagne s'oppose à la dernière proposition de compromis de la Présidence que le vice-président Andriessen avait fait sienne afin de faciliter un accord final, à savoir une réduction forfaitaire de 1,8 %. Compte tenu du fait que la délégation allemande déclare que des intérêts très importants sont en jeu pour elle dans ce domaine, au sens du paragraphe 1 du « compromis du Luxembourg » (148) le Conseil est convenu de s'efforcer d'arriver, par un délai raisonnable, à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil. La délégation allemande a toutefois accepté de dissocier les céréales et le colza du reste du paquet « prix ».

(147) JOCE n° L 137 du 27.5.1985.

(148) Le non-accord de Luxembourg du 29 janvier 1986 est libellé comme suit :

Procédure de vote à la majorité :

Paragraphe 1 : Lorsque dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission, des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, les membres du

C'est la première fois que l'Allemagne invoque le « compromis de Luxembourg ».

Le vice-président Andriessen, dans une déclaration à la presse, reproche au Conseil non seulement les retards qui sont intervenus, mais aussi la manière dont les négociations ont été menées. Ainsi déclara-t-il : « Le Conseil « par sa réticence à observer les procédures de vote « fixées dans le Traité, compromet le fonctionnement « de la politique agricole commune et les importantes « réformes de la PAC décidées l'an dernier. Si le « Conseil ne respecte pas les procédures prévues par « le Traité, l'aptitude de la Communauté à prendre des « décisions dans un important domaine de son activité « s'en trouvera paralysée et les difficultés déjà éprou- « vées deviendront intolérables dans les prochaines « années ».

Les incidences budgétaires de la décision du Conseil du 16 mai 1985

Prix : A l'exception des céréales et du colza, pour lesquels aucune décision n'est prise à ce moment, les prix proposés par la Commission ont été acceptés dans une très large mesure par le Conseil.

Quotas laitiers : Le Conseil a confirmé les décisions de 1984, ce qui signifie une réduction des quotas au niveau de base (réduction de 1 million de tonnes), et une diminution correspondante du prélèvement de coresponsabilité. Mais le Conseil a fait preuve de souplesse pour la campagne à venir (ajustement des quotas et assouplissement du régime de super-prélèvement).

Mesures agri-monnaïres : Le Conseil a décidé la démobilitation totale des montants compensatoires monétaires (MCM) grecs et italiens et des MCM français pour les produits laitiers. Par contre, il n'a pas retenu la proposition de démantèlement partiel des MCM allemands et néerlandais.

TABLEAU N° 22

en MioECU

Incidence financière en 1985 de la décision du 16 mai 1985			
Incidence sur	Proposition initiale (1)	Décision (2)	Différence (2) - (1)
— Prix	+ 101	+ 140	+ 39
— Mesures connexes	+ 4	+ 3	- 1
— Mesures agri- monétaires	+ 33	+ 71	+ 38
— Prolongation campagne 84/85	—	—	- 15
Total	+ 138	+ 214	+ 61

Conseil s'efforceront dans un délai raisonnable d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du Traité.

Paragraphe II : En ce qui concerne le paragraphe précédent, la délégation française estime que, lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime.

Paragraphe III : Les six délégations constatent qu'une divergence subsiste sur ce qui devrait être fait au cas où la conciliation n'aboutirait pas complètement.

Paragraphe IV : Les six délégations estiment néanmoins que cette divergence n'empêche pas la reprise selon la procédure normale des travaux de la Communauté.

Incidences budgétaires : Les incidences budgétaires pour l'année 1985 des décisions du Conseil du 16 mai 1985 par rapport aux propositions initiales de la Commission sont reprises dans le tableau n° 22.

Comparée à la proposition initiale de la Commission, dont les dépenses supplémentaires de l'ordre de 138 MioECU sont contenues dans le budget 1985, la décision du Conseil entraîne une dépense supplémentaire de 61 MioECU. Pour 1986, la dépense supplémentaire est estimée à 167 MioECU.

Le Conseil et la Commission se sont surtout efforcés, pendant toute la négociation, de respecter l'objectif de « neutralité budgétaire » pour 1985. Bien que les décisions prises entraînent des dépenses supplémentaires par rapport aux propositions initiales, une déclaration de la Commission précise que celle-ci réalisera des économies de façon à couvrir totalement ce surcroît de dépenses.

4. Les travaux du Conseil des 11 et 12 juin 1985

Le Conseil agricole des 11 et 12 juin avait pour objet principal de fixer les prix dans les secteurs des céréales et du colza. Les Ministres de l'Agriculture se sont quittés le 12 juin, jour de la signature des Traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, sur un échec total qui laisse un vide politique sans précédent.

Ne voyant plus aucune possibilité de concilier les propositions divergentes de l'Allemagne d'une part, des autres Etats membres d'autre part, le président du Conseil, M. F. Pandolfi a décidé de procéder au vote à la majorité, tel qu'il est prévu par l'article 43/CEE, malgré la demande allemande de ne pas voter en ce moment.

Le ministre de l'Agriculture de l'Allemagne a alors invoqué formellement le 2^e paragraphe du « compromis de Luxembourg » (118) disant qu'il faut poursuivre la discussion jusqu'à ce que l'on parvienne à une décision à l'unanimité. Cinq ministres ont alors déclaré que dans ce cas leurs délégations ne participeraient pas au vote (DK, GR, F, NL et GB), car ils ne peuvent pas juger des « intérêts très importants » d'un autre pays, et que la pratique de leurs pays est de ne pas participer au vote dans des cas de ce genre.

Le Président a néanmoins poursuivi la procédure. L'Allemagne ayant elle aussi refusé de voter, quatre délégations seulement ont participé au vote : l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. D'après les dispositions du Traité relatives à la « majorité qualifiée », les votes de ces quatre délégations étaient loin d'atteindre le nombre de voix, quarante cinq, nécessaires pour adopter une décision.

A l'issue du Conseil, la Commission a fait la déclaration suivante :

« La Commission regrette que le Conseil n'ait pas « été en mesure de fixer, lors de cette session, les prix « des céréales, des graines de colza et de navette, ceci « malgré le fait qu'auparavant un soutien majoritaire « concernant ces propositions avait été constaté. La « Commission prend acte du fait qu'il y a constat formel « de carence du Conseil.

« Au cas où les décisions ne seraient pas prises « avant le début des campagnes relatives à ces pro- « duits, la Commission, qui doit veiller à la continuité du « fonctionnement de la PAC et à la sauvegarde des « finances communautaires, serait dans l'obligation de



« prendre les mesures conservatoires nécessaires sur
« la base du régime des organisations communes de
« marché en cause. Il est en effet indispensable d'éviter
« des mouvements spéculatifs qui pourraient entraîner
« des distorsions dans le commerce des produits
« concernés et créer des droits individuels sur lesquels
« il ne serait pas possible de revenir lorsque le Conseil
« aura pris les décisions qui s'imposent.

5. La décision de la Commission du 19 juin 1985

Après le constat formel de la carence du Conseil, la Commission estime, en « bon père de famille », devoir arrêter des mesures afin d'éviter des mouvements spéculatifs qui pourraient entraîner des distorsions dans le commerce et créer des droits individuels irréversibles. Il faut se souvenir que la nouvelle campagne pour les graines de colza et de navette, ainsi que pour le blé dur commence le 1^{er} juillet 1985, tandis que la même date vaut également pour le blé tendre dans certaines régions de la Communauté (Grèce, Italie, Sud de la France). Pour les céréales autres que le blé dur, la date du début de la campagne est réglementairement fixée au 1^{er} août 1985.

La Commission a donc arrêté ses décisions et ses intentions en matière de mesures conservatoires, aussi bien pour les produits dont la campagne commence le 1^{er} juillet que pour ceux dont la campagne débute le 1^{er} août, en décidant d'arrêter, à titre conservatoire, les conditions d'achat à l'intervention à un niveau correspondant à sa dernière proposition (— 1,8 %).

6. Le recours en carence de la Commission contre le Conseil du 26 juin 1985

Dans une lettre adressée au président du Conseil, le vice-président Andriessen au nom de la Commission rappelle que le Conseil n'a pas pris de décision malgré le fait qu'il lui incombe en vertu des dispositions des organisations des marchés agricoles de procéder à l'adoption des mesures nécessaires. « Pour le blé dur et le colza, la
« nouvelle campagne commence le 1^{er} juillet 1985, pour
« les autres céréales le 1^{er} août 1985. Mais, les nou-
« veaux prix devaient être fixés bien avant ces dates et
« dans certains cas même déjà s'appliquer à l'heure
« actuelle.

« La Commission estime que l'abstention du Conseil
« de statuer sur les propositions en question constitue
« une violation du Traité CEE.

« En conséquence, et sans préjudice des mesures
« qu'elle pourrait être amenée à prendre de sa propre
« responsabilité, la Commission, écrit M. Andriessen, a
« l'honneur d'inviter le Conseil, conformément à l'article
« 175/CEE (32), à statuer sur ses propositions dans
« les meilleurs délais. Elle se réserve, au cas où le
« Conseil persisterait à s'abstenir de statuer, de saisir la
« Cour de Justice, en vertu de l'article précité, en vue
« de faire constater que le Conseil a violé les obliga-
« tions qui lui incombent. »

7. Les perspectives de la politique agricole commune

La Commission, lors de la présentation de prix pour la campagne 1985-1986, avait déclaré qu'elle développera une réflexion sur les perspectives de la PAC à moyen et long terme et sur les mesures à prendre notamment pour sauvegarder le revenu des agriculteurs.

Le 28 mai, les ministres de l'Agriculture, réunis informellement à Sienne, ont donné tout leur appui à cette initiative et ont invité la Commission à soumettre au Conseil les résultats de ces réflexions en vue de permettre vers la fin de cette année un débat approfondi (149).

IV. — LA POLITIQUE SOCIALE

Nous évoquerons deux points à ce sujet.

A. La gestion du Fonds social au Parlement européen

Le retard pris dans les décisions d'octroi d'agréments au titre du Fonds social a été critiqué. A l'occasion du débat le 9 mai 1985 (104), sur une question orale déposée par le Groupe Social, la Commission a été amenée à faire la déclaration suivante :

« La législation concernant le Fonds social stipule
« que la Commission statue sur les demandes de
« concours du Fonds avant le 31 mars de l'exercice
« concerné, ou trente jours après l'adoption du budget
« de la Communauté au cas où ce budget ne serait pas
« adopté à temps.

« Le retard concernant la décision sur les demandes
« de 1985 est donc dû au fait que le budget n'a pas
« encore été adopté. L'intention de la Commission est
« de prendre une décision sur les demandes de 1985
« au mois de juin, une fois le budget arrêté. Tel est du
« moins l'espoir de la Commission. En agissant de la
« sorte, elle demeure tout à fait dans la légalité. Au cas
« où ce budget n'aurait toujours pas été arrêté à cette
« date, la Commission, tenant compte des besoins
« financiers des bénéficiaires du concours du Fonds
« social, prendra une décision sur une partie des
« demandes, et ce en fonction des crédits disponibles
« dans le cadre du régime des douzièmes provisoires.
« Le paiement des avances suivra alors rapidement.

« D'autre part, la Commission est tout à fait cons-
« ciente des désagréments liés aux délais de paiement.
« Pour cette raison, elle fera tout son possible pour que
« ce problème soit résolu le plus rapidement possible.
« La Commission estime toutefois opportun d'attendre
« une décision sur la base d'un budget partiel. La raison
« en est simple, et c'est la réponse à certaines observa-
« tions qui viennent d'être faites : une décision au stade
« actuel poserait en effet de nombreux problèmes
« d'ordre technique. Elle conduirait à des choix arbitrai-
« res en ce qui concerne la sélection sur des demandes
« à financer de façon prioritaire. Si toutefois, le budget
« 1985 n'est toujours pas adopté au mois de juin, la
« Commission sera amenée à prendre une décision
« partielle. Mais, je le répète, une telle solution devra
« être évitée dans la mesure du possible. ».

B. Les nouvelles orientations pour le Fonds social européen pour les exercices 1985 à 1988

L'écart entre les demandes et les moyens disponibles vient de s'agrandir brusquement. Tandis que le budget du Fonds a diminué de 1983 à 1984 (de 1 947 MECU à

(149) Les six grands chapitres de réflexion choisis par la Commission sont : l'agriculture dans la société, utilisations nouvelles de produits agricoles, productions alternatives, l'agriculture et l'environnement, le commerce extérieur, le secteur des céréales.

1 902 MECU) et n'a augmenté que marginalement de 1984 à 1985 (environ 2 000 MECU), le total des demandes est passé de 3 180 MECU en 1983 à 3 440 MECU en 1984 et à 4 998 MECU en 1985. Le budget a depuis 1983 donc augmenté de 6 %, mais la valeur des demandes de plus de 57 %. Le nombre de demandes est passé de 752 en 1983 à 4 785 en 1985, soit de plus de 600 %.

Cette évolution constitue le reflet du nécessaire recours au financement communautaire résultant notamment de l'accroissement du chômage qui, dans la Communauté, a redoublé depuis 1980 et atteint les 12 %. Dans la situation de l'emploi trois disparités attirent une attention particulière :

1. le pourcentage de 12 % ne représente que la moyenne communautaire ; dans certaines zones le chômage est encore plus grave (le pays le plus touché est l'Irlande avec 18 %) ;
2. la première victime est le groupe des jeunes au-dessous de 25 ans : il ne représente que 16 % de la population active, mais sa part du chômage est de 37 % ;
3. le taux du chômage de longue durée s'accroît : dans la plupart des Etats membres plus de 25 % des chômeurs sont enregistrés depuis plus de 12 mois.

Devant cette situation et en vue d'employer les ressources des Fonds structurels là où l'efficacité et l'impact en sont assurés, la Commission a souhaité limiter les orientations du Fonds social aux projets qui permettent à celui-ci de créer une véritable valeur ajoutée et de réaliser les priorités communautaires.

Ces orientations s'inscrivent dans le cadre des dispositions de base définissant les types d'opérations, les catégories de personnes et les types de dépenses pouvant faire l'objet d'une demande de concours du FSE et les modes de financement et les catégories des bénéficiaires, dispositions que le Conseil a arrêtées en octobre 1983.

Le 30 avril 1985, la Commission a arrêté les orientations suivantes (150) :

1. La liste des régions ayant les taux de chômage les plus élevés et le PIB le plus faible par habitant et des régions subissant une restructuration sectorielle où industrielle est arrêtée.
Tandis que les dernières orientations représentent 64 % de la population active de la Communauté, les nouvelles prévoient un degré plus fort de concentration, en effet de 57 %.
2. La qualité des projets de formation professionnelle bénéficiant du concours du Fonds social est mieux assurée en fixant un minimum de 200 heures pour tout programme de formation. Les programmes comporteront en outre au moins 40 heures de formation générale aux nouvelles technologies. Pour la Grèce, le minimum est de 100 heures, et celui de 40 heures ne s'applique pas.

3. Une innovation importante est que le Fonds pourra désormais concourir aux frais de restructuration d'entreprises au cœur des zones industrielles sans limitation régionale. Les interventions de ce type se limiteront aux cas où la restructuration revêt une dimension exceptionnelle et a lieu dans une zone caractérisée par un chômage très élevé.

4. Une préférence spéciale est accordée à des opérations faisant partie d'un programme intégré aidé par plusieurs instruments financiers communautaires. Dans ce cadre la Commission cherchera en particulier à assurer une participation substantielle du Fonds à la mise en œuvre des Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM). Les orientations ont été conçues également en fonction de l'engagement de la Commission de prendre de nouvelles mesures sociales dans les bassins sidérurgiques.

5. Une préférence est également prévue pour des opérations de formation professionnelle menant directement à la création d'emplois dans des entreprises de moins de 500 travailleurs et qui relèvent de l'application des nouvelles technologies.

6. Les chômeurs de longue durée doivent pouvoir préserver leur capacité d'occuper un emploi. Une préférence est donc accordée à leur formation professionnelle.

Les nouvelles orientations réservent une priorité à des programmes incluant des éléments de motivation et d'orientation.

La Commission continuera à donner des préférences aux handicapés, à la deuxième génération des travailleurs migrants et aux femmes.

C. La décision du 19 juin 1985 de la Commission

La Commission a décidé le 19 juin 1985, l'octroi de 2 091,27 MioECU d'aides du Fonds social européen, soit par la totalité des crédits de 1985, c'est-à-dire environ 260 MioECU de plus qu'en 1984.

Les nouvelles aides sont réparties suivant l'ensemble des règles et des orientations qui régissent l'octroi des interventions du Fonds social. Ainsi, selon les critères, 75 % des ressources disponibles (soit 1 618,55 MioECU) sont destinés à aider des projets intéressant les jeunes de moins de 25 ans ; 5 % du montant total (soit 73,17 MioECU) sont disponibles pour des projets d'innovation ; les 20 % restant (399,55 MioECU) sont destinés à des actions en faveur des adultes à partir de 25 ans.

En application d'une autre règle majeure du Fonds social qui prévoit que les régions les moins favorisées (Grèce, départements français d'outre-mer, Irlande, Irlande du Nord et Mezzogiorno) bénéficient de 40 % des ressources du Fonds (soit 817,14 MioECU), ces cinq régions obtiennent du Fonds des concours égaux à 55 % du coût total des projets, alors que la participation habituelle est de 50 %.

En 1985, la Commission a de nouveau été confrontée à un accroissement considérable des demandes de concours introduites par les Etats membres. En nombre, ces demandes ont augmenté de 42 % (de 3 370 en 1984 à 4 785 en 1985). En termes financiers, l'augmentation

(150) JOCE n° L 133 du 2 mai 1985.



TABLEAU N° 23 : Evolution des grandes masses budgétaires en 1984 et 1985
du budget général en crédits pour engagements.

en MioECU

	Budget 1984		Avant-projet de budget 1985 rectifié le 1 ^{er} avril 1985		Budget 1985	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
I. COMMISSION						
A. Crédits d'intervention						
— FEOGA Garantie	18 333,0	62,65	19 955,0	63,35	19 955,0	65,18
— Développement interne						
• FEDER	2 140,0	7,31	2 250,0	7,14	2 289,9	7,48
• FSE	1 846,0	6,31	1 940	6,16	2 010,0	6,56
• FEOGA Orientation	723,5	2,47	834,3	2,65	655,9	2,14
• Pêche	159,1	0,54	181,0	0,57	154,5	0,50
• Transports	81,8	0,28	111,8	0,35	91,6	0,30
• Divers	346,2	1,18	553,0	1,76	485,2	1,58
Sous-total	23 629,3	80,74	25 825,1	81,98	25 642,1	83,74
— Recherche, énergie, industrie	1 018,3	3,48	1 146,8	3,64	1 046,8	3,42
— Aide au développement	1 022,8	3,50	1 546,6	4,91	1 322,8	4,32
— Mesures UK/RFA	1 202,0	4,11				
Total A	26 872,7	91,83	28 518,5	90,53	28 011,7	91,49
B. Dépenses administratives						
— Personnel et fonctionnement	729,6	2,49	827,9	2,63	802,1	2,62
— Information	14,5	0,05	17,7	0,06	11,1	0,04
— Aides, subventions et réserves	66,9	0,23	76,2	0,24	71,4	0,23
Total B	811,0	2,77	921,8	2,93	884,6	2,89
C. Remboursements aux Etats membres et réserve						
— 10 % ressources propres	1 105,3	3,78	1 070,3	3,40	1 070,3	3,50
— Compensations supplémentaires, réserve	5,0	0,02	525,0	1,67	177,5	0,58
— Remboursement Grèce	44,8	0,15	24,0	0,08	24,0	0,08
Total C	1 155,1	3,95	1 619,3	5,15	1 271,8	4,16
Total Commission	28 838,8	98,55	31 059,6	98,61	30 168,1	98,54
II. AUTRES INSTITUTIONS	425,6	1,45	438,7	1,39	447,9	1,46
Total général	29 264,4	100	31 498,3	100	30 616,0	100

des demandes a été de presque 40 % (de 3 883,64 MioECU en 1984 à 4 998,67 MioECU en 1985).

Les actions classées prioritaires selon les orientations du Fonds social représentant 3 105,40 MioECU et les crédits disponibles ne s'élevant qu'à 2 091,27 MioECU, il a été nécessaire de réduire les montants octroyés en fonction du budget disponible selon les nouvelles orientations du Fonds social (150).

La répartition des aides entre Etats membres est la suivante en MioECU : Belgique : 88,00 ; Danemark : 44,83 ; France : 362,09 ; Allemagne : 97,94 ; Grèce : 135,44 ; Irlande : 261,70 ; Italie : 557,45 ; Luxembourg : 0,86 ; Pays-Bas : 42,43 et Grande-Bretagne : 500,53.

V. — LA POLITIQUE DE RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

Dans le domaine de la recherche il faut citer les décisions du Conseil du 12 mars 1985 relatives aux programmes pluriannuels de recherche et de développement dans les domaines suivants :

- Recherche technologique fondamentale et application des technologies nouvelles : BRITE (poste 7302/B) ;
- Biotechnologie (poste 7306/B) ;
- Fusion thermonucléaire contrôlée (postes 7310/B et 7311/B) ;
- Gestion et stockage des déchets radioactifs (poste 7315/B) ;
- Energie non nucléaire (poste 7320/B) ;
- Radioprotection (poste 7326/B) ;
- Stimulation des coopérations et des échanges scientifiques et techniques européens (poste 7351/B) ;
- Phase préparatoire du programme RACE (Research in Advanced Communications technologies in Europe) (poste 7336/B).

Il s'agit de programmes nouveaux respectivement de prolongations et d'extensions de programmes en cours, auxquels est réservée à peu près la moitié des crédits nouveaux prévus globalement en 1985 pour les actions à frais partagés, à savoir 334 MioECU/CE et 198 MioECU/CP.

TABLEAU N° 24 : Evolution des grandes masses budgétaires en 1984 et 1985
du budget général en crédits pour paiements.

en MioECU

	Budget 1984		Avant-projet de budget 1985 rectifié le 1 ^{er} avril 1985		Budget 1985	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
I. COMMISSION						
A. Crédits d'intervention						
— FEOGA Garantie	18 333,0	67,28	19 955,0	68,04	19 955,0	70,18
— Développement interne						
• FEDER	1 412,5	5,18	1 642,5	5,60	1 610,0	5,66
• FSE	1 220,0	4,48	1 376,0	4,69	1 410,0	4,96
• FEOGA Orientation	595,6	2,19	856,8	2,92	632,5	2,22
• Pêche	112,4	0,41	139,7	0,48	111,7	0,39
• Transports	33,8	0,12	35,8	0,12	35,6	0,13
• Divers	331,2	1,22	371,2	1,27	323,7	1,14
Sous-total	22 038,5	80,88	24 377,0	83,12	24 078,5	84,68
— Recherche, énergie, industrie	719,3	2,64	777,6	2,65	706,8	2,49
— Aide au développement	897,1	3,29	1 192,2	4,07	1 043,7	3,67
— Mesures UK/RFA	1 202,0	4,41				
TOTAL A	24 856,9	91,22	26 346,8	89,84	25 829,0	90,84
B. Dépenses administratives						
— Personnel et fonctionnement	729,6	2,68	827,9	2,82	802,1	2,82
— Information	14,5	0,05	17,7	0,06	11,1	0,04
— Aides, subventions et réserves	66,9	0,25	76,2	0,26	71,4	0,25
TOTAL B	811,0	2,98	921,8	3,14	884,6	3,11
C. Remboursements aux Etats membres, réserves						
— 10 % ressources propres	1 105,3	4,06	1 070,3	3,65	1 070,3	3,76
— Compensations supplémentaires, réserves	5,0	0,02	525,0	1,79	177,5	0,62
— Remboursement Grèce	44,8	0,16	24,0	0,08	24,0	0,08
TOTAL C	1 155,1	4,24	1 619,3	5,52	1 271,8	4,47
TOTAL COMMISSION	28 823,0	98,44	28 887,9	98,50	27 985,2	98,42
II. AUTRES INSTITUTIONS	425,6	1,56	438,7	1,50	448,0	1,58
TOTAL GÉNÉRAL	27 248,6	100	29 326,6	100	28 433,2	100

VI. — LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT

Nous concentrerons notre attention sur deux thèmes seulement :

A. L'exécution de l'aide alimentaire

L'exécution de l'aide alimentaire connaît un cours nouveau depuis le règlement (CEE) n° 3331/82 relatif à la politique et à la gestion de l'aide alimentaire, dit « règlement-cadre ». La mise en œuvre du règlement-cadre, arrêté le 3 décembre 1982 (151), nécessite en effet, chaque année, l'adoption de règles d'application relatives aux quantités globales par produit, à la liste des pays et organismes bénéficiaires et à la détermination des produits de base et des produits dérivés faisant l'objet d'actions d'aide alimentaire.

En ce qui concerne les quantités globales proposées, la Commission se fonde évidemment sur les quantités correspondant aux disponibilités budgétaires, ce qui faisait problème en 1985 en raison de l'absence de règlement d'application. Celui-ci, adopté le 19 février 1985

devra donc être revu en raison de l'arrêt du budget le 13 juin 1985 (152) qui fixe des quantités, que l'on trouvera au tableau n° 23.

Un cas d'exécution d'aide alimentaire est particulièrement intéressant. Il s'agit de la décision de la Commission du 21 décembre 1984 d'allouer une aide alimentaire en faveur de Malte, au titre du programme 1984, portant sur 200 tonnes de lait en poudre. Sa décision n'ayant pas recueilli l'avis favorable du Comité d'aide alimentaire le 19 février, la Commission l'a soumise au Conseil le 14 mars, en application des dispositions du règlement-cadre sur la gestion de l'aide alimentaire. Celui-ci prévoit qu'en l'absence d'avis favorable du Comité, la Commission diffère l'application de sa décision et que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans un délai de deux mois. En fait, le 17 avril 1985, une majorité qualifiée de délégations (B, DK, D, F, UK, NL et LUX) s'exprime en COREPER contre

(151) Voir JOCE n° L 352 du 14 décembre 1982.

(152) Voir JOCE n° L 54 du 23 février 1985.



TABLEAU N° 25

Aide alimentaire en 1985 et 1985										
Art. poste	Intitulé	Budget 1984		Avant-projet budget 1985 01.04.1985.			Budget 1985			
		CE MioECU	CP Tonnes	CE MioECU	CP Tonnes	CE MioECU	CP MioECU	CE Tonnes	CP MioECU	
9200	Céréales autres que le riz	113,9	727 700	113,9	188,0	988 700	132,7	188,0	988,700	138,49
9201	Riz	35,8	200 000	35,8	33,4	175 700	22,0	33,4	175 700	16,18
			(1)			(1)			(1)	
9202	Céréales complémentaires	31,4	200 000	31,4	44,1	232 300	26,4	40,4	212 500	83,0
9210	Lait en poudre	129,0	122 500	129,0	190,4	192 700	131,8	150,0	151 800	97,0
9211	Butteroil	85,0	32 760	85,0	140,7	58,400	101,6	113,0	46 900	75,3
922	Sucre	3,0	13 500	3,0	3,0	11 000	1,8	3,0	11 000	1,8
923	Huile végétale	13,0	20 000	13,0	13,9	12 600	8,3	10,0	9 100	8,3
924	Autres produits	23,0	147 000	23,0	23,0	121 000	13,8	30,0	157 800	20,0
			(1)			(1)			(1)	
925	Transport	66,0	—	66,0	88,5	—	88,5	62,2	—	62,2
926	Convention UNRWA	4,0	—	4,0	4,0	—	4,0	3,59	—	3,59
927	Autres dépenses	2,0	—	2,0	2,0	—	2,0	2,0	—	2,0
929	Actions de substitution	pm	—	pm	pm	—	pm	pm	—	pm
Total CH.92		506,1		506,1	731,0		532,9	635,59		507 86

(1) Equivalent céréales.

la décision de la Commission d'octroyer cette aide alimentaire à Malte. Mais, le 3 mai, la Belgique, changeant de position, il n'y avait plus de majorité qualifiée contre la décision de la Commission, qui est rendue définitive le 6 mai.

B. La lutte contre la famine en Afrique

Dans une communication destinée au Conseil européen (Milan, les 28 et 29 juin 1985) et consacrée à la famine en Afrique, la Commission parvient à la conclusion suivante :

La Communauté et ses Etats membres, qui représentent environ 55 % de l'aide structurelle fournie à l'Afrique sub-saharienne, ont une responsabilité majeure, non seulement pour répondre à l'urgence, mais surtout pour relancer la production agricole africaine.

Pour augmenter l'efficacité de la contribution à la lutte contre la famine et la malnutrition, il est proposé d'envisager une série de mesures tendant à :

- aider les pays vulnérables à définir des plans d'intervention rapide couvrant les différents aspects tels que constitution et mobilisation des stocks de sécurité et amélioration des systèmes d'alerte rapide par une meilleure coordination et un renforcement des efforts européens dans ce domaine en vue d'une couverture complète de l'Afrique ;

- aider les pays sinistrés à mobiliser et à maintenir en l'état l'ensemble de leurs moyens de transport et, le cas échéant, aggrandir la capacité de transport par un apport extérieur ;

- améliorer le dispositif d'intervention notamment par la création d'un état-major de crise au niveau européen, par le renforcement de la coordination et par l'adaptation des modalités de la mise en œuvre de l'aide ;

- contribuer à la relance en 1986 des activités économiques dans les pays sinistrés (p. ex. par le financement de programmes d'importation d'intrants) ;

- contribuer à plus long terme à la mise en œuvre des politiques de développement agro-alimentaire et de la protection de l'environnement par l'élaboration d'un programme européen cohérent et coordonné dans chacun des pays qui demande l'appui de la Communauté dans ce domaine.

Cette approche doit contribuer à une plus grande efficacité ; il convient de souligner néanmoins que la Communauté et les Etats membres doivent être prêts à dégager des ressources financières et humaines supplémentaires si cela s'avère nécessaire.

Cet apport spécifiquement européen sera coordonné avec celui des autres aides, notamment dans le suivi des résolutions du Sommet Occidental de Bonn. C'est sur ces bases que la Communauté devrait participer aux travaux prévus par le Sommet, dont les conclusions seront remises aux Ministres des Affaires Etrangères des pays Membres des Sommets occidentaux (pour septembre).

VII. — LA POLITIQUE D'EMPRUNT-PRÊT

Rappelons que si l'activité emprunt-prêt n'est pas à proprement parler budgétisée (153), le budget sert de garantie aux opérations d'emprunt-prêt. Les cinq amendements que le Parlement européen a voté le 13 juin 1985, sont comparables à ceux qu'il vote d'habitude afin de donner plus d'ampleur aux informations que le Conseil donne au sujet des opérations d'emprunt-prêt dans son projet de budget.

(153) Les Finances de l'Europe, 5^e Edition, (50), pages 112 à 117.

A. Le nouvel instrument communautaire (NIC IV)

Le 7 juin 1985, la Commission a approuvé une proposition de décision du Conseil visant à poursuivre l'action du Nouvel Instrument Communautaire.

En réponse à la demande de financement soutenue des entreprises, la Commission propose au Conseil d'approuver une enveloppe de prêts de 1 500 millions d'écus spécifiquement destinée au financement des investissements des petites et moyennes entreprises dans l'industrie et les autres secteurs productifs.

Cette initiative de la Commission, qui est conforme aux objectifs du dernier Conseil Européen en matière de développement de petites et moyennes entreprises, fait suite à de nombreuses initiatives du Parlement Européen soulignant l'intérêt de l'action communautaire en faveur des PME notamment par le biais du nouvel instrument communautaire. Elle permet également de faire face à l'accroissement de la demande de prêts résultant de l'élargissement ainsi qu'aux besoins des programmes intégrés méditerranéens.

Le Conseil Européen, lors de sa session des 29-30 mars 1985, a en plus mis l'accent sur la nécessité vitale pour le renforcement de la base technologique et de la compétitivité industrielle de la Communauté d'encourager la capacité d'innovation et le dynamisme des entreprises. Dans ce contexte, la Commission a-t-elle estimé opportun d'accentuer la concentration des opérations du NIC dans le secteur productif (154).

B. Le remboursement et le refinancement partiels de l'emprunt « balance des paiements » octroyé à la France en 1983

A la demande des autorités françaises, la Commission des Communautés européennes vient de négocier l'amélioration des conditions de l'emprunt à taux flottant réalisé en juin 1983 pour un montant de 1,8 milliard d'US dollars, dans le cadre d'un prêt communautaire équivalent à 4 milliards d'écus accordé à la France au titre du mécanisme de soutien des balances des paiements. La date du remboursement final reste inchangée.

En outre, la Commission a pris note de l'intention de la France de procéder lors de la prochaine échéance du mois d'août, au remboursement anticipé d'un montant de 650 millions d'US dollar, à valoir sur un crédit syndiqué de 1,240 milliard d'US dollar accordé dans le cadre du même prêt communautaire.

Cet ensemble de dispositions traduit certainement l'efficacité du mécanisme communautaire de soutien aux balances des paiements en vue de l'amélioration de la convergence économique européenne.

VIII. — LES CRÉDITS DE LA MACHINE ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Tout au long de cet article nous nous sommes abstenus de traiter des crédits administratifs pour ne pas l'alourdir. Nous devons toutefois maintenant le faire en raison des conséquences non négligeables des décisions de l'autorité budgétaire.

Les crédits globaux durant la procédure budgétaire

En comparant chacune des cinq sections dans l'avant-projet et dans le budget 1985, on constate que tous les crédits sont en baisse entre 2,5 et 5,5 %, à l'exception du budget du Conseil, dont le montant final est supérieur de 12,9 % à l'avant-projet. L'augmentation globale des dépenses administratives en 1985 par rapport à 1984 est de 8 %.

Le Conseil a, en troisième lecture, en ce qui concerne la Commission, réduit le budget administratif de 5 % par rapport à l'avant-projet. Cette réduction s'est notamment opérée par l'application d'une limite d'augmentation forfaitaire correspondant aux crédits de 1984 augmentés de 3 % pour les dépenses autres que statutaires ou assimilées. Les dépenses statutaires constituant la masse importante de la partie administrative du budget de la Commission, cet abattement forfaitaire a donc pesé lour-

TABLEAU N° 26

en écus

Les crédits administratifs lors de l'établissement du budget pour 1985					
Navette	Avant-projet 1985	Projet Conseil troisième lecture (24 avril 1985)	Projet Parlement troisième lecture (9 mai 1985)	Projet Conseil quatrième lecture (22 mai 1985)	Budget 1985
Sections					
Parlement	244 211 818	235 999 231	237 777 492	237 777 492	237 777 492
Conseil (y compris CES)	140 373 722	158 385 009	158 468 422	158 385 009	158 468 422
Commission	921 757 450	875 857 600	894 593 250	880 270 600	884 550 600
Cour de justice	34 557 670	32 273 248	32 695 754	32 423 248	32 635 754
Cour des comptes	19 565 850	18 594 075	19 071 030	18 594 075	19 071 030
Total	1 360 466 510	1 321 109 163	1 342 605 948	1 327 450 424	1 332 503 298

(154) Le NIC a connu un succès grandissant auprès des petites et moyennes entreprises. L'enveloppe de prêts décidée le 19 avril 1983 (NIC III) devrait être totalement engagée à bref délai. En effet, à l'intérieur de l'enveloppe de 3 milliards d'écus du NIC III, il reste encore à autoriser l'utilisation d'une tranche de 100 millions qui, selon la proposition de la Commission, devrait être affectée à un « prêt européen d'innovation ».



dement sur les autres dépenses et notamment le titre 2/A « Dépenses de fonctionnement », qui a vu ses crédits réduits de 10 %.

Le Parlement, en troisième lecture, a restitué 18,6 MioECU pour l'ensemble des crédits dont la plus grande partie pour le titre 2/A, marquant ainsi sa volonté de ne pas annihiler les efforts entrepris par la Commission en matière informatique (+ 3,0 MioECU), dans le domaine de l'information (+ 5,5 MioECU), dans son programme de subventions d'équilibre budgétaire, notamment pour les écoles européennes (+ 1,8 MioECU) et pour ce qui concerne les études statistiques (+ 2,5 MioECU pour une enquête sur les forces de travail dans l'Europe).

Le Conseil, en quatrième lecture, a consenti à une certaine augmentation de crédits par rapport à sa troisième lecture, avec 4,4 MioECU portant en totalité sur les crédits du titre 2/A et particulièrement ceux de l'enquête statistique sur les forces de travail action, ou afin de permettre l'établissement d'une carte de chômage en Europe.

Le Parlement approuvera finalement un budget administratif en net retrait par rapport à sa troisième lecture, en raison des limites de sa marge de manœuvre (voir tableau n° 14).

Le choix opéré par le Parlement pour l'attribution de crédits supplémentaires au titre 2, permet de dégager des priorités qui se situent dans les domaines de l'informatique et de l'information. A l'exception de certains crédits pour la bureautique, la Commission a retrouvé au chapitre 21 « Informatique » la totalité des crédits de la première lecture. En ce qui concerne les crédits d'information 1,9 MioECU sur les 5,5 MioECU attribués en troisième lecture sont retrouvés dans le budget final dont 0,5 MioECU destinés à l'information des femmes d'Europe. En outre le Parlement a indiqué dans une résolution qu'un renforcement de la ligne 2720/A « Information » devrait être envisagé en cours d'année.

Il y a également lieu de noter que des modifications de nomenclature à l'intérieur de la partie A du budget de la Commission ont été introduites en 1985 et que celles-ci seront étendues aux sections des autres institutions dès 1986.

Les effectifs supplémentaires accordés

Le tableau n° 27 indique ce qu'ont été les ambitions des Institutions en matière de personnels nouveaux et ce qu'est la réalité budgétaire.

Sont repris sous « Commission » ses tableaux des effectifs « fonctionnement », « Office des publications », « recherche ». Sont exclus ceux du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (43 postes) et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (38 postes).

La demande d'effectifs nouveaux dans l'avant-projet de budget 1985 est de 1 000 postes, dont 533 au titre de l'élargissement. 55,2 % de ces demandes sont finalement approuvées à l'issue de la procédure budgétaire.

La Commission avait demandé 62,9 % des emplois nouveaux et obtient 75 % des emplois créés. L'Autorité budgétaire a donc accordé une plus grande priorité aux demandes de la Commission qu'à celles des autres Institutions. Le nombre de postes de linguistes accordés (90 postes) explique, pour une large part, cette différence de traitement.

Le Conseil a, pour sa part, accordé à la Commission 125 postes permanents et 74 postes temporaires ; le Parlement, quant à lui, a ajouté 218 postes.

Il faut relever l'extrême rigueur avec laquelle le Conseil a examiné les demandes de postes nouveaux pour son propre secrétariat, puisque seulement 31 % des demandes ont été satisfaites.

L'obtention de postes nouveaux dans le budget 1985 a été l'objet d'un compromis impliquant une absence de couverture budgétaire en 1985, étant entendu que les crédits correspondant à ces emplois nouveaux se retrouveraient pour douze mois dans le budget pour 1986. Cette solution, pour pragmatique qu'elle soit, présente l'inconvénient de reporter une charge financière réelle sur l'exercice suivant, alors que les contraintes et les méthodes conduisent l'Autorité budgétaire à se référer à l'année $n - 1$ pour déterminer l'augmentation acceptable.

La prise en compte des charges salariales et autres pour douze mois de postes nouveaux existant à l'organigramme de l'exercice précédent, mais sans couverture budgétaire, devrait être considérée comme une charge résultant du « poids du passé » et ne pas entrer en ligne de compte dans la détermination de l'augmentation possible du budget au nom de la rigueur et de la discipline budgétaire.

TABLEAU N° 27

Effectifs des Institutions de la Communauté européenne								
Sections	Effectifs	Effectifs supplémentaires demandés		Effectifs supplémentaires obtenus			Tableaux des effectifs	
	Permanents	Temporaires	Elargissement	Permanents	Temporaires	Elargissement	Permanents	Temporaires
Parlement	+ 16	+ 16		+ 16	+ 16	—	2 651	347
Conseil	—	—	+ 306	—	—	+ 94	1 790	98
Comité économique et social	+ 1	—	+ 16	+ 1	—	+ 4	401	4
Commission	+ 374	+ 44	+ 211	+ 242	+ 26	+ 149	12 854	771
Cour de justice	+ 6	—	—	—	—	—	437	43
Cour des comptes	— 2	+ 12	—	— 5	+ 9	—	268	39
Total	+ 395	+ 72	+ 533	+ 254	+ 51	+ 247	18 401	1 302

IX. — LE POIDS DU PASSÉ

La politique de l'Autorité budgétaire — c'est-à-dire tout autant du Parlement européen que du Conseil — qui a constitué depuis trois ans à sous-budgétiser les politiques en crédits de paiement par rapport aux crédits d'engagement qu'elle votait, ne pouvait pas ne pas avoir de conséquences.

En préparant le budget pour 1986, la Commission a, en effet, constaté que les engagements qui seront pris au 31 décembre 1985 représenteront 4 409 MioECU de paiements à effectuer en 1986, soit 54,6 % des crédits de

paiement de son avant-projet de budget au titre des crédits dissociés.

Le tableau n° 28 montre que ce sont les trois grands fonds structurels qui naturellement sont responsables de cette situation et représentent 71,5 % du phénomène.

Quant aux restes à liquider le 31 décembre 1984, ils étaient de 10 346 MioECU, au titre d'engagements pris au cours des huit derniers exercices budgétaires et à couvrir en 1985 et durant les exercices suivants. Ce sont des sommes considérables (155).

TABLEAU N° 28

Domaines	Ventilation des engagements restant à liquider au 31 décembre 1984 par année d'origine									en MioECU
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	Total	Poids du passé pour l'exercice 1986
1 A et 2 A (toutes Institutions)										—
1 B et 2 B (FEOGA/Garantie)										—
3 B FEOGA/Orientation et actions spécifiques (FEOGA/Orientation : ch. 30 à 33)	7,3 (7,3)	12,2 (12,2)	40,4 (40,4)	46,3 (46,3)	109,5 (109,5)	212,5 (212,2)	314,5 (310,3)	409,0 (388,8)	1 151,7 (1 127,0)	322 (318)
4 B Pêche et mer	—	—	0,3	1,3	2,5	7,8	20,7	57,2	89,8	46
5 B Domaine régional (FEDER : ch. 50 et 51) (autres interventions : ch. 54) (transport : ch. 58)	14,5	27,5	89,9	196,8	390,2	605,3	1 163,1	2 132,6	4 619,9	1 734 (1 632)
6 B Domaine social (FSE : ch. 60 et 61) (domaine social : ch 64) (environnement et consommateurs : ch. 66)	5,9	5,2	15,9	58,4 0,1	87,7 0,1	393,8 0,5	978,4 0,4	974,1 1,8	2 519,4 2,9	1 206 (1 204)
7 B Crédits d'intervention (énergie : ch. 70) (recherches : ch. 73)* (innovation : ch. 75) (industrie : ch. 77)		2,0	7,6	19,4	14,3	35,8	86,2	141,2	306,5	382 (47)
8 B Remboursements aux Etats-membres										—
9 B Coopération avec PVD et pays tiers (aide alimentaire : ch. 92) (PVDNA : ch. 93) (actions spécifiques : ch. 94) (actions circonstanciées : ch. 95) (protocoles méditerranéens : ch. 96) (délégations : ch. 98)	11,7	8,0	19,5	31,4	77,4	91,3	135,1	257,7	632,1	719 (179) (228)
			0,3	0,2	0,6	3,9	8,2	22,1	35,3	(14)
								57,8	57,8	(16)
			50,6	34,8	93,2	61,1	42,6	111,1	393,4	(282) (—)
Totaux, excepté le chapitre 73*	39,4	54,9	224,5	389,2	775,6	1 414,4	2 788,9	4 219,3	9 906,2	
Totaux								4 158,4	10 346,0	4 409

* La ventilation, par année d'origine, des engagements du chapitre 73 antérieurs à l'exercice 1984 (140,7 MioECU) n'est pas disponible.

(155) Le 1^{er} juillet 1985, un écu valait 6,85826 francs français.



Conclusions

J'ai le sentiment, au terme de ce long article, d'avoir dû écrire un roman feuilleton pour raconter comment la Communauté européenne a établi son budget en 1984 et 1985. Peut-être le lecteur aura eu aussi cette impression, l'impression que les choses se déroulent de façon inutilement conflictuelle, parfois cahotique, et toujours difficilement compréhensible par l'opinion publique (156).

« La Communauté européenne est une procédure », dit-on souvent. Malheureusement, car elle se dessèche en formalisme, navette, faux-semblants et compromis final ; heureusement, car elle exige un aboutissement qui ne peut être qu'un consensus sur quelque chose que chacun peut rapporter chez lui.

Ainsi, en l'espace de dix jours, le contentieux a disparu. Le 21 mars (accord sur le financement du budget pour 1985), le 29 mars (achèvement des négociations pour le 3^e élargissement) et le 30 mars (accord sur les PIM), tombent les trois décisions qui dégagent la scène. Le 7 mai (décision sur les nouvelles ressources propres) et le 13 juin (arrêt du budget pour 1985), marquent la fin d'affrontements où la Communauté européenne aurait pu sombrer.

La caractéristique essentielle du déroulement des procédures budgétaires en 1984 et 1985 reste qu'elles ont introduit la règle de l'unanimité dans un domaine où régnait, depuis 1958, la règle de la majorité qualifiée. Ceci constitue une véritable régression institutionnelle, que l'on ne peut vouloir être qu'un accident du passé !

(156) Rappelons que le Conseil a eu besoin de 12 réunions pour assumer ses responsabilités de détenteur de l'Autorité budgétaire. De même, le Parlement s'est exprimé dans la même qualité durant toutes ses sessions depuis avril 1984 (26) (28) (30) (37) (63) (66) (69) (91) (97) (98) (104) (112) et (131), puisque même en avril 1985 il a eu à accorder la décharge pour les comptes de 1983.

LA CONCURRENCE ENTRE LES BASES LÉGALES DES ACTES COMMUNAUTAIRES

René MILAS

I. — L'indication de la base légale : forme substantielle de l'acte

L'indication d'une base légale, si elle n'est pas prévue expressément par les traités, s'inscrit néanmoins dans le contexte plus général de l'obligation de motivation contenue dans les articles 190 (CEE) et 162 (CEEA). Rappelons schématiquement que la fonction de cette obligation de motivation est de permettre le contrôle juridictionnel des actes communautaires ayant un effet obligatoire et donc la protection juridictionnelle des destinataires des actes (1).

Il faut se reporter aux règlements intérieurs de la Commission et du Conseil (article 10 § 1) pour trouver une référence concernant l'indication d'une base légale dans les propositions de législation. Or, selon Wohlfarth et Schloh, ces règlements intérieurs contiennent « un ensemble de dispositions non contraignantes et autres qui peuvent avoir une incidence juridique par exemple sur la formulation des actes » (2).

En dépit du laconisme des traités, la Cour de Justice des CE peut être amenée à se prononcer sur le caractère suffisant d'une base juridique d'un acte communautaire. Ainsi dans l'affaire Hauptzollamt Bremerhaven/Massey-Ferguson (3), la Cour a estimé que le choix de l'article 235 pour fonder le règlement 803/68 (valeur en douane des marchandises) était suffisant. Pour arriver à cette conclusion, la Cour a tout d'abord examiné l'adéquation de l'article 235 au domaine réglementé en éliminant d'autres bases juridiques telles que les articles 9, 27, 28, 100, 111 et 113, car ceux-ci ne peuvent « fournir une solution suffisamment efficace » (4). Dès lors, la Cour a déclaré que « le Conseil pouvait estimer légitimement que le recours à la procédure de l'article 235 était justifié dans l'intérêt de la sécurité juridique » (5).

Par ailleurs, la Cour a recherché si le choix de l'article 235 avait ou non servi à déjouer les règles du traité relatives à la formation de la volonté du Conseil ou à la répartition des pouvoirs entre institutions (6). L'arrêt Massey/Ferguson nous enseigne donc qu'en matière de base légale, deux critères doivent être examinés : l'adéquation ratione materiae de la base juridique afin d'aboutir à la plus grande sécurité juridique et la compatibilité de celle-ci avec l'équilibre institutionnel, afin de ne pas perturber celui-ci.

II. — Generalia specialibus derogantur

Dans toute proposition de législation, la Commission effectue un choix initial de la base légale déterminé en premier lieu par le contenu matériel de l'acte. Or, il se

(1) Sur l'obligation, on se reportera notamment aux articles de Le Tallec, Ehlermann. La motivation des actes de la CE, in « *Revue du Marché Commun* », avril 1965, p. 182 ; C. Hen. La motivation des actes des institutions communautaires, CDE, 1977, p. 48-91, ainsi que notre étude. L'obligation de motivation des actes de la Communauté Européenne, Mémoire présenté au Collège d'Europe Bruges 1978 (dactylographié).

(2) In « *les actes des institutions* », p. 415 § 1147 dernier alinéa.

(3) Arrêt du 12.7.1973. Rec 1973, p. 897.

(4) Arrêt précité, attendu 3, dernier alinéa, p. 908.

(5) Arrêt précité, attendu 4, p. 908.

(6) Arrêt précité, attendu 4, alinéa 2, p. 908.



peut que d'autres dispositions des traités puissent être invoquées avantageusement soit parce qu'elles n'imposent pas l'unanimité lors du vote au Conseil, soit parce qu'elles sont des règles spéciales qui dérogent à la règle générale. Même si la frontière entre les règles générale et spéciale n'est pas toujours aisée à tracer, la Commission s'efforce toujours d'indiquer la base légale spéciale.

Ainsi, en matière de politique agricole commune, « l'article 43 du Traité CEE constitue la base juridique à la fois nécessaire et suffisante pour arrêter des dispositions d'harmonisation des législations agricoles et notamment phytosanitaires... Certains Etats membres se sont ralliés à la position de la Commission alors que d'autres estiment que de telles dispositions ne peuvent être arrêtées que sur la base de l'article 100 » (7). Cette concurrence entre bases légales en matière d'harmonisation des législations concerne également d'autres dispositions. M. Vignes dans son analyse de l'article 100 en donne plusieurs exemples : l'article 99, alinéa 2 pour l'harmonisation des règles fiscales, l'article 117, alinéa 2 pour l'harmonisation du droit du travail, l'article 53 § 3 pour l'harmonisation du droit des sociétés (8).

L'élargissement de la Communauté provoque également un certain nombre de choix de bases légales pour les adaptations institutionnelles et pour l'acceptation de l'acquis communautaire : choix entre l'article 237 alinéa 2, relatif à l'adhésion et l'article 236 concernant la révision du traité. Le choix de l'une ou l'autre de ces dispositions, dont la procédure n'est guère différente (sauf l'absence de consultation du Parlement pour l'article 237), s'est résolu en pratique en faveur de l'article 237 sur la base du critère du lien de causalité strict avec l'élargissement (9).

Récemment, l'on a vu apparaître dans certaines législations des doubles bases légales qui ne manquent pas d'intérêt du point de vue de l'application du principe « *generalia specialibus derogatur* ». Il s'agit en effet d'actes fondés simultanément sur les articles 213 et 235. Ces législations instituent des systèmes communautaires d'échange d'information (10) dans le cadre de la mise en œuvre de programmes communautaires sectoriels tels que la protection des consommateurs, l'environnement, la recherche médicale, etc... On soulignera que ces programmes sont eux-mêmes fondés sur l'article 235.

Or, il est pour le moins curieux que dans ce cas de concurrence entre bases légales, le principe de la spécialisation n'ait pu être appliqué. Est-ce à dire que ce principe ne s'applique plus lorsqu'on entre dans un domaine où n'existe point encore de compétences communautaires ?

(7) Réponse de la Commission à la question écrite n° 227/70 de M. Vredeling, JOCE, n° 150, 23.12.1970.

(8) In « *Le droit de la Communauté Economique Européenne* », Volume 5, coll. J. Mégret, ULB. 1973.

(9) Voir l'analyse de ce choix par G. Olmi. Aspects institutionnels et juridiques de l'élargissement. L'impact sur les institutions et le droit des Communautés Européennes, p. 88 et s., in « *Semaine de Bruges* », 1978. Une Communauté à Douze ? L'impact du nouvel élargissement sur les CE Bruges. De Tempel.

(10) Ont été exclus de la présente analyse les mécanismes de notification, d'échange d'information des directives d'harmonisation, qui n'ont qu'un rôle « accessoire » mais nécessaire dans le cadre des clauses de sauvegarde ou de l'adaptation au progrès technique.

III. — La double base légale par les articles 213 et 235

Parce qu'à l'article 213, il est question du recueil d'informations par la Commission dans les limites et conditions fixées par le Conseil en conformité avec les dispositions du Traité, le législateur peut envisager éventuellement d'utiliser l'article 213 pour fonder juridiquement un système d'échange et de collecte d'information ou de données.

Pourquoi utiliserait-il l'article 235 ?

Pourquoi choisit-il l'une ou l'autre de ces dispositions ou les deux ensemble ?

Telles sont les questions auxquelles tente de répondre la présente analyse en examinant tout d'abord le but des articles 213 et 235 dans l'économie du traité, puis le rapport entre le contenu de l'acte et ces dispositions, et finalement de l'influence de la procédure dans le choix de la base juridique.

A) L'article 213

L'article 213 est la base juridique qui permet au Conseil de confier à la Commission le pouvoir de recueillir des informations nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui ont été confiées en conformité avec les dispositions du Traité. Pour utiliser l'article 213, il faut donc que les tâches confiées à la Commission soient conformes au Traité, c'est-à-dire qu'elles en découlent expressément ou qu'elles soient inscrites dans un acte de droit dérivé dont l'objet est lui-même prévu par le Traité. C'est par exemple le cas des directives d'harmonisation des législations (article 100) où l'on retrouve parfois l'article 213 comme base juridique du recueil d'informations.

Par ailleurs, il faut que ces informations soient nécessaires pour la Commission, c'est-à-dire qu'elle ne peut accomplir les tâches, que lui a confié le Conseil, sans ces informations.

B) L'article 235

Deux éléments sont essentiels dans cet article : « pour réaliser l'un des objets de la Communauté » et « sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ». Où sont décrits dans le traité les objets de la Communauté ? Tout d'abord dans le préambule : progrès économique et social, amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples, etc. Ainsi qu'aux articles 2 et 3. Pour utiliser l'article 235, le législateur se demande si la nature de son action permet de réaliser l'un des objets du traité. Puis, il recherche dans le traité, l'existence d'une disposition précise qui confie déjà à la Communauté un pouvoir d'action. S'il ne se trouve pas de dispositions de ce type, le législateur constatera que le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis pour la réalisation d'un des objets du traité. L'article 235 pourra, dans cette hypothèse, constituer la base juridique du pouvoir d'action de la CEE.

IV. — Le rapport entre le contenu de l'acte et sa base légale

S'agissant en l'espèce de fonder juridiquement la création de systèmes d'échange d'informations, il ressort de la pratique du Conseil que dans 2 cas seulement ces

systèmes sont fondés à la fois par les articles 213 et 235 (11). Par contre, l'article 213 a été à ce jour utilisé seul dans 54 actes relatifs au recueil d'informations par la Commission.

L'article 235 a été utilisé *seul* 5 fois pour fonder des décisions relatives à :

- l'échange d'informations entre les réseaux de surveillance et de contrôle en ce qui concerne les données relatives à la pollution atmosphérique causée par certains composés de soufre et aux particules en suspension (12) ;
- la constitution et la tenue à jour d'un inventaire des sources d'information en matière d'environnement dans la Communauté (voir notamment l'article 2) (13) ;
- l'échange d'informations relatives à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté (14) ;
- l'oxygénation extracorporelle : recherche médicale et santé publique (voir article 5) (15) ;

— l'article 235 a été utilisé également dans la proposition de décision (Com/79/725 final du 6/12/79) instaurant un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation : le Conseil du 2 mars 1984 adopta la décision en indiquant l'article 235 comme seule base légale, même s'il y eut des tentatives pour introduire l'article 213 dans les visas (16).

La double utilisation dans deux cas des articles 213 et 235 était-elle justifiée par la teneur des actes en cause ? En comparant ceux-ci avec les actes fondés respectivement sur l'article 213 et sur l'article 235, il ressort que la conclusion est négative (voir tableau suivant).

Quelle que soit la base (art. 213 ou 235 ou 213 + 235), l'obligation première des Etats membres est de recueillir les informations souhaitées et de les transmettre à la Commission, et que ces informations respecteront la confidentialité (secret professionnel, droit des personnes à la vie privée).

Type d'obligation juridique	Actes fondés sur l'article 213	Actes fondés sur l'article 235	Actes fondés sur les articles 213 et 235
Pour les Etats membres	oui art. 5 et 7, règlement 1596/81	oui art. 5, décision 78/161	oui art. 2, décision 81/623
— rassembler et communiquer les informations nécessaires à la Commission	art. 1, décision 81/421	art. 2.b, décision 75/441 art. 2, décision 77/795	art. 2, décision 81/971
Traitement confidentiel des informations	oui	oui art. 5, décision 78/169	—
Pour la Commission — rapport de synthèse	non	oui, rapport dans tous les cas (annuel ou périodique)	oui art. 5, décision 81/971
Finalité de l'information collectée	buts statistiques (art. 7, règlement 1596/81) art. 7, règlement 195/81	élaboration de propositions : art. 5 — décision 75/441 — décision 77/795 — aucune : décision 84/133 4alerte rapide	<i>décision 81/971</i> : actions de lutte contre la pollution <i>décision 81/623</i> : proposition législative visant à éviter les accidents (préambule et art. 4)
responsabilité du système de collecte	chaque Etat membre	la Commission et les Etats membres	la Commission

(11) Décision 81/971/CEE du Conseil du 3.12.81 instituant un système communautaire d'information pour le contrôle et la réduction de la pollution causée par le déversement des hydrocarbures en mer. JOCE n° L 355 du 10.12.81.

Décision 81/623/CEE du Conseil du 23.7.81 concernant la réalisation d'une expérience pilote, relative à un système communautaire d'informations sur les accidents dans lesquels sont impliqués des produits en dehors du cadre des activités professionnelles et de la circulation routière. JOCE n° L 229 du 13.8.81.

(12) Décision 75/441/CEE du Conseil du 24.7.75. JOCE n° L 194/32 du 25.7.75.

(13) Décision 76/161/CEE du Conseil du 8.12.75. JOCE n° L 31/8 du 5.2.76.

(14) Décision 77/795/CEE du Conseil du 12.12.77. JOCE n° L 334/29 du 24.12.77 ; et décision d'adaptation (Grèce) 81/856/CEE du 19.10.81. JOCE n° L 319/17 du 7.11.81.

(15) Décision 78/169/CEE du Conseil du 13.2.78. JOCE n° L 52/28 du 23.2.78.

Il ressort clairement que l'article 213 est associé à la *finalité ou l'usage exclusivement statistique* des informations transmises par les Etats membres qui ont la responsabilité des méthodes de collecte quoique la Commission puisse les conseiller à cet égard.

Dans le cas des actes fondés sur l'article 213, la Commission n'est pas tenue d'établir un rapport ou de communiquer une synthèse communautaire aux Etats membres.

Par contre, les actes fondés sur l'article 235 donnent pour *finalité expresse* de la collecte communautaire d'informations, soit la *mise en œuvre d'actions*, soit l'*élabora-*

(16) Décision 84/133/CEE du Conseil du 2.3.1984. JOCE n° L 70 du 13.3.1984.



tion de propositions législatives par la Commission, qui partage la responsabilité de la gestion de la collecte des données avec les autorités nationales des Etats membres.

En ce qui concerne les actes fondés sur les articles 213 et 235, la finalité est également et *exclusivement* l'élaboration des propositions législatives. Il ne semble pas que le recours à la formule politique de « l'expérience pilote » (accidents domestiques : décision 81/623) préalable à l'échange d'information en grandeur nature, constitue une raison nécessaire pour utiliser l'article 213, ni non plus le fait que seule la Commission ait la responsabilité de la gestion (décision 81/623 et 81/971).

En conclusion, la distinction fondamentale entre les systèmes d'information basés sur les articles 213 et 235 suit la ligne de partage matériel suivante : article 213, systèmes à finalité statistique, article 235, systèmes à finalité législative. Il semble donc que l'usage de l'article 213 par le Conseil dans les décisions 81/623 et 81/971 n'était pas juridiquement utile, mais correspondait à une nécessité politique.

Cependant, en ce qui concerne le système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation, le choix de l'article 235 comme base juridique unique de la proposition de décision (Com/79/725 final) était-il pleinement justifié, alors que la décision adoptée par le Conseil le 2 mars 1984 n'est pas de nature à engendrer des législations communautaires ultérieures (17).

V. — L'influence de la procédure sur le choix de la base juridique

Pour un acte fondé sur l'article 213, le Conseil peut adopter cet acte sans qu'il y ait eu nécessairement de proposition préalable de la Commission et sans avoir consulté préalablement le Parlement Européen (PE) et le Comité Economique et Social (CES). Par ailleurs, l'article 213 ne précise pas la règle de vote du Conseil. Pour un acte fondé sur l'article 235, le Conseil adoptera cet acte à l'unanimité sur proposition de la Commission et consultation préalable du PE et du CES.

Lorsque le Conseil utilise à la fois les articles 213 et 235 pour fonder un acte, se pose naturellement un problème de procédure : doit-il consulter le PE et le CES, doit-il voter à la majorité simple, qualifiée ou à l'unanimité :

a) il semble que dans le cas de ces décisions, le Conseil ait consulté le PE et le CES. L'article 213 n'était donc pas un moyen de se passer de l'avis de ces deux institutions ;

b) le choix de la règle de vote dans le cas des décisions à double base légale a été tranché en faveur de

l'unanimité. En effet, l'existence d'une clause de sauvegarde, permettant d'une part à un Etat de ne pas se soumettre à l'acte et d'autre part de ne pas y opposer son veto (voir, la clause de sauvegarde à l'article 2 alinéa 2 de la décision 81/623/CEE) prouve bien que dans ce cas, l'usage de l'article 213 ne correspondait pas une volonté de déjouer les règles de procédure.

VI. — Deux cadenas plutôt qu'un seul

Rappelons tout d'abord que le choix de la base légale par le Conseil devrait être en principe identique à celui de la Commission, et qu'en pratique, le Conseil renvoie ce choix à la phase finale de l'adoption de l'acte, lorsqu'un accord s'est dégagé sur l'ensemble du dispositif de l'acte. De cette façon, les dispositions normatives retenues par le Conseil (modifiant ou non celles proposées par la Commission) se verront attribuer une motivation appropriée, et en dernier lieu la ou les bases juridiques nécessaires.

Or, dans le cas de la coexistence entre les articles 213 et 235, seul les travaux confidentiels du Conseil pourrait en fournir l'explication. Cette coexistence reflète sans doute la contradiction qui règne au sein du Conseil sur la réalisation d'objets du traité en l'absence de pouvoirs d'actions requis à cet effet.

Pour la Commission et la majorité des Etats membres, le choix de l'article 235 relève à la fois de la nécessité d'une extension des compétences d'attribution et du précédent créé par les programmes communautaires fondés sur l'article 235 et dont découlent les législations en cause.

Pour quelques Etats membres et principalement le Danemark, qui n'apprécient guère l'idée d'une extension des compétences communautaires, l'indication de l'article 213 constitue une exigence tactique lors des négociations (diviser le Conseil sur la base légale) et une tentative de substitution de l'article 213 à l'article 235.

Or, le Conseil ne peut admettre une telle substitution car la fonction de ces deux articles est différente. Par contre, il semble que la Commission et la majorité des Etats membres acceptent l'ornement de l'article 235 par l'article 213. Dès lors, le ou les partisans de l'article 213 unique ne peuvent qu'accepter le compromis de cette coexistence.

A vouloir empêcher ou limiter le recours à l'article 235, ces Etats membres ont amené avec l'article 213 dans le giron de la Commission des actions mixtes, à la fois communautaires dans les objectifs et nationales dans leur mise en œuvre pour lesquelles la Commission peut dès lors prendre des initiatives et imposer aux Etats membres leur réalisation.

Toutefois, on peut se demander si l'article 213 n'est pas la clé du premier cadenas, constitué par l'unanimité prévue à l'article 235. Quelle que soit la réponse, il semble que les Etats membres se soient prémunis de toute exubérance communautaire, en inscrivant dans les actes concernés une clause de sauvegarde qui leur permet de mettre un second cadenas sur leur porte en raison de conditions nationales. Et la Communauté de mettre la clé sous le paillasson des choix politiques...

(17) Décision précitée.

L'échange d'informations n'a aucun effet et n'impose pas à la Communauté, ni aux Etats membres de prendre des mesures réglementaires concernant les produits visés. Pour une analyse de cette décision voir notre article dans cette revue n° 274. Février 1984, p. 71.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Cour de Justice

Le 19 juin 1985, la Conférence des Représentants des Gouvernements des Etats membres a nommé, dans le cadre du renouvellement partiel de la Cour de Justice (reconduction des mandats)

— juges à la Cour de Justice des Communautés européennes pour la période du 7 octobre 1985 au 6 octobre 1991 inclus :

Monsieur Ole Due
Monsieur René Joliet
Monsieur Constantinos Kakouris
Monsieur Thomas Francis O'Higgins

— avocats généraux à la Cour de Justice des Communautés européennes pour la période du 7 octobre 1985 au 6 octobre 1991 inclus :

Monsieur Carl Otto Lenz
Sir Gordon Slynn.

Renouvellement du mandat du Secrétaire général du Conseil

Lors de sa session du 10 juin 1985, le Conseil a décidé de renouveler le mandat de Monsieur Niels Erbsøll comme Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes pour cinq ans à compter du 8 octobre 1985.

Comité économique et social

★ Lors de sa session des 13/14/15/16 mai 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement luxembourgeois, M. René Bleser, Membre du Comité national de la Confédération Générale du Travail, comme membre du *Comité économique et social*, en remplacement de M. Jeannot Schneider, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1986.

★ Lors de sa session du 23 mai 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement allemand, M. Michael Geuenich, comme membre du *Comité économique et social*, en remplacement de M. Aloïs Pfeiffer, membre démissionnaire, pour la durée du mandat restant à courir de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1986.

★ Lors de sa session du 10 juin 1985, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, Madame Christiane Dore, PDG de SOFINCO, comme membre du *Comité économique et social*, en remplacement de M. Pierre Eeisen, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1986.

Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier

Lors de sa session du 10 juin 1985, le Conseil a nommé, sur proposition de la National Union of Mineworkers, MM. A. Scargill et P. Heathfield, comme membres du *Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier* dans la catégorie des travailleurs pour la durée restant à courir du mandat, soit jusqu'au 17 février 1987.

Etats-Unis d'Amérique

Le 20 mai 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur J. William Middelndorf II, désigné par le Gouvernement des *Etats-Unis* d'Amérique, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur George S. Vest.

Brésil

Le 12 juin 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Celso Monteiro Furtado, désigné par le Gouvernement de la République fédérative du *Brésil*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la



Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique.

Liban

Le 12 juin 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Khalil Makkawi, désigné par le Gouvernement de la République libanaise, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Samir El-Khoury.

Ghana

Le 13 juin 1985, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Joseph Ahwa Laryea, désigné par le Gouvernement de la République du Ghana, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, et de la Communauté européenne de l'Energie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Jacob Botwe Wilmot.

II. — Activités communautaires

CONCLUSIONS DU CONSEIL EUROPÉEN (MILAN, LES 28/29 JUIN 1985)

Questions institutionnelles

Le Conseil européen a tenu un large débat sur les propositions du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, créé à Fontainebleau et sur le projet de mandat de la Présidence italienne et en particulier sur l'amélioration du processus de décision du Conseil, sur l'accroissement du rôle du Parlement européen, sur les pouvoirs de gestion de la Commission et sur le renforcement de la coopération politique dans le cadre global du passage à l'Union européenne.

Il confirme la nécessité d'améliorer le fonctionnement de la Communauté afin de concrétiser les objectifs qu'il s'est fixés, notamment en ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur d'ici 1992 et les mesures destinées à favoriser l'Europe de la technologie.

Le Conseil européen a pris note que le Président du Conseil soumettra des propositions pour améliorer la procédure des décisions du Conseil, l'exercice des compétences de gestion de la Commission et des pouvoirs du Parlement en vue de leur adoption dans les meilleurs délais.

Le Conseil européen a eu un débat approfondi sur la convocation d'une Conférence pour élaborer ce qui suit, en vue de faire progresser concrètement l'Union européenne :

— un traité sur une politique étrangère et de sécurité commune sur la base des projets franco-allemand et britannique ;

— les modifications du traité CEE, conformément à l'article 236 du Traité, nécessaires à la mise en œuvre des adaptations institutionnelles en ce qui concerne le processus de décision du Conseil, le pouvoir d'exécution de la Commission et les pouvoirs du Parlement européen ainsi que l'extension à de nouveaux champs d'activité selon les propositions faites par le Comité Dooge et le Comité Adonnino, ainsi qu'il est dit par ailleurs, et compte tenu de certains aspects de la proposition de la Commission concernant la libre-circulation des personnes.

Le Président a constaté que la majorité nécessaire au sens de l'article 236 du Traité était réunie pour la convocation d'une telle Conférence. Les gouvernements espagnol et portugais seront invités à participer à cette Conférence. Les gouvernements belge, allemand, français, irlandais, italien, luxembourgeois et néerlandais se sont prononcés en faveur de la tenue de celle-ci.

En conséquence, la Présidence prendra les dispositions nécessaires pour la convocation de cette Conférence en vue de soumettre le résultat pour décision des Chefs d'Etat et de Gouvernement au Conseil européen de Luxembourg.

Europe des citoyens

Le Conseil européen a remercié le Comité ad hoc sur l'Europe des citoyens aussi bien pour son rapport initial que pour le rapport final présenté à Milan qui contiennent de nombreuses mesures concrètes visant à assurer une adhésion toujours plus convaincue des citoyens européens à la construction communautaire.

En ce qui concerne ce dernier rapport, le Conseil européen a approuvé les propositions qui y sont contenues. Ces propositions concernent entre autres le droit des citoyens, la culture, la jeunesse, l'éducation, le sport. Le Conseil européen a chargé la Commission et les Etats membres, pour ce qui est de leur compétence, de prendre les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre et le Conseil de lui faire rapport, pour sa session du mois de décembre, sur l'état d'avancement des travaux.

Le Conseil européen a retenu les suggestions contenues dans le mémorandum français sur l'Europe des citoyens qui se placent dans la même optique et a souligné en particulier les parties de ce document concernant la jeunesse, la culture et la santé. A ce sujet le Conseil européen a souligné l'intérêt de lancer un programme d'action européen contre le cancer.

En ce qui concerne les mesures contenues dans le rapport initial et approuvées par le Conseil européen en mars dernier, le Conseil européen a marqué ses préoccupations sur le retard intervenu dans leur mise en œuvre et il invite le Conseil, les Etats membres et la Commission, chacun pour ce qui relève de ses compétences, à prendre les décisions nécessaires pour remédier à cette situation dans les plus brefs délais.

Situation économique et sociale

Le Conseil européen a eu un débat sur la situation économique et sociale sur la base de deux rapports présentés par la Présidence concernant d'une part l'avenir du SME et d'autre part le problème de l'investissement et de l'emploi dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie définie à Dublin en décembre 1984.

En ce qui concerne le SME, la Commission a été invitée à poursuivre ses réflexions au sein du Conseil ECO/FIN et avec les gouverneurs des Banques centrales sur le développement du SME, y compris le rôle de l'ECU.

En ce qui concerne la politique économique à court terme, le Conseil ECO/FIN a été invité à examiner dans quelle mesure la convergence qui a déjà été réalisée entre les Etats membres dans le domaine de l'inflation et des déséquilibres, ouvre la possibilité d'accentuer la lutte contre le chômage.

Sur un plan général, le Conseil européen a demandé à la Commission de présenter au Conseil européen de décembre un rapport détaillé sur les insuffisances actuelles en matière de croissance et d'emploi de l'économie européenne par rapport à celles des grands pays industrialisés concurrents et sur les nouvelles stratégies qui pourraient être mises en œuvre pour remédier à cette situation.

Achèvement du marché intérieur

Le Conseil accueille favorablement le livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur présenté à sa demande par la Commission.

Il charge le Conseil, sur la base de ce livre blanc et en s'inspirant des conditions dans lesquelles a été menée à bien l'Union douanière, de mettre sur pied un programme d'action précis en vue d'atteindre la réalisation complète et effective des conditions d'un marché unique dans la Communauté au plus tard en 1992, selon des étapes fixes correspondant à des priorités préalablement déterminées et un calendrier contraignant.

Les progrès vers cet objectif devant être à la fois gradués et visibles, le Conseil européen invite la Commission à présenter rapidement ses propositions et le Conseil à assurer leur adoption dans les délais établis par le calendrier.

Ont été considérés comme prioritaires les domaines et les actions suivants :

- la suppression des entraves physiques à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté ;
- la suppression des entraves techniques à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté (notamment l'adoption dans le cas des nouvelles technologies importantes de normes communes ou compatibles en vue de l'ouverture des marchés publics et afin de satisfaire aux besoins de l'économie ;
- la création d'un marché libre dans le secteur des services financiers et des transports ;
- la création de la liberté complète d'établissement pour les professions ;
- la libération des mouvements de capitaux.

En adoptant une décision en ce qui concerne les mesures ci-dessus, la Communauté mettra tout en œuvre pour que la création d'un marché libre unique contribue à promouvoir la réalisation des objectifs plus généraux du traité, notamment le développement harmonieux et la convergence des économies.

En ce qui concerne la méthode : application chaque fois que la situation le permet du principe de l'équivalence globale des objectifs législatifs des Etats membres avec ses corollaires : fixation de normes minimales, reconnaissance mutuelle, contrôle par le pays d'origine ; engagement des Etats membres pendant toute la durée de la réalisation du programme de ne pas prendre de mesures qui auraient pour effet d'éloigner la Communauté de l'objectif précité.

En ce qui concerne le rapprochement de la TVA et des droits d'accise, le Conseil européen a demandé au Conseil des Ministres (Finances) d'examiner, sur la base du livre blanc quelles mesures pourraient être nécessaires pour atteindre l'objectif du marché unique et le calendrier possible pour l'application de ces mesures.

Le Conseil des Ministres est chargé d'étudier les conditions institutionnelles dans lesquelles l'achèvement du marché intérieur pourrait être réalisé dans les délais voulus.

Technologie

Le Conseil européen constate qu'un effort collectif de maîtrise des technologies nouvelles est la condition pour le maintien de la compétitivité européenne. Il a en conséquence décidé d'ajouter à la Communauté une nouvelle dimension technologique.

Le Conseil européen approuve et fait sien le rapport de la Commission relatif au renforcement de la coopération technologique en Europe.

Le Conseil européen a apporté son soutien au projet français Eurêka visant à créer une Europe de la technologie, ainsi qu'aux propositions constructives de la Commission qui vont dans le même sens et a pris connaissance avec intérêt des accords déjà signés par plusieurs sociétés européennes.

Il a souhaité que le projet Eurêka soit ouvert à ceux des pays extérieurs à la Communauté qui ont déjà manifesté leur volonté d'y participer. La France, inspirateur du projet, poursuivra ses démarches en convoquant, en liaison avec la Présidence et la Commission, avant le 14 juillet, un comité ad hoc pour tenir les assises de la technologie européenne. Ce comité devrait regrouper les ministres responsables de la recherche ou d'autres représentants qualifiés des gouvernements des pays qui ont répondu positivement à l'initiative ainsi que les représentants de la Commission.

Le Conseil européen considère que ces démarches devront exploiter la dimension communautaire pour :

- établir un lien étroit entre le développement technologique et l'effort d'unification du marché intérieur, par exemple au moyen de mesures pratiques d'encouragement telles que la proposition « Eurotype » ;

— assurer l'articulation entre l'effort technologique et les politiques communes, notamment la politique commerciale vis-à-vis des principaux partenaires ;

— réduire les risques de doubles emplois inutiles dans les efforts nationaux et rassembler une masse critique de ressources financières et humaines ;

— valoriser les instruments communautaires techniques et financiers, y compris les instruments de la REI, qui sont immédiatement disponibles.

Japon

Le Conseil européen a examiné la question des relations commerciales avec le Japon, notamment à la lumière des fortes préoccupations exprimées par le Conseil lors de sa session du 19 juin, préoccupations qu'il a pleinement partagées.

Il a plus particulièrement placé ses discussions dans le contexte des responsabilités que le Japon partage avec ses partenaires occidentaux pour sauvegarder et renforcer le système des échanges multilatéraux.

Le Conseil européen a fait sienne la demande adressée par le Conseil au Japon qu'il s'engage à augmenter sensiblement et de façon continue ses importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés ; il a également souligné l'importance qui s'attache à la libéralisation des marchés financiers japonais et à l'internationalisation du yen.

Le Conseil européen a demandé à la Commission de saisir le Premier Ministre japonais de l'ensemble de ses préoccupations à l'occasion de sa prochaine visite en Europe.

Famine en Afrique

Le Conseil européen conscient de la situation critique que connaissent les pays africains affectés par la sécheresse, prend note avec satisfaction que les objectifs du plan de Dublin ont été atteints, et que 1,2 Mio tonne de céréales ou leur équivalent ont été finalement mobilisés par la Communauté et les Etats membres pour faire face aux besoins d'urgence. Il se félicite, en outre, en constatant que les deux tiers de cette aide sont parvenus aux destinataires ou sont en cours de route.

Il estime cependant que de nouveaux besoins d'aide alimentaire pourraient se manifester au cas où les pluies à peine commencées sur le Continent africain se révéleraient à nouveau insuffisantes. Dans ce cadre, il accueille favorablement la proposition de la Commission d'une allocation spéciale de réserve qui permettrait de mobiliser en plus du programme normal d'aide, un volume de 500 000 t d'équivalent céréales. Le Conseil européen charge le Conseil (développement) d'examiner cette proposition d'urgence.

Conscient de la possibilité de répétition de telles catastrophes, le Conseil estime nécessaire de mettre en place pour l'avenir une stratégie globale et coordonnée contre la sécheresse à court et à long termes, et dans ce contexte accueille favorablement la Communication de la Commission.

En ce qui concerne le long terme, le Conseil estime avant tout nécessaire d'appuyer l'effort de réorientation des politiques des pays africains en matière de sécurité alimentaire. Le Conseil constate que cet objectif est inséré dans la Convention de Lomé III, et manifeste le souhait que les Etats membres accordent également une priorité à l'appui de cette politique dans leurs programmes nationaux d'aide afin d'atteindre ensemble la masse critique financière indispensable.

En matière de protection de l'environnement, et notamment de lutte contre la désertification, le Conseil en raison de l'importance des besoins estime indispensable que l'ensemble des aides européennes, communautaires et bilatérales accordent une priorité à ce type d'intervention, s'y engagent pour une longue période et organisent leurs interventions de façon cohérente en se dotant d'une structure de coordination appropriée.

PROGRAMMES INTÉGRÉS MÉDITERRANÉENS

Lors de sa session du 25 juin 1985, le Conseil a dégagé une orientation commune au sujet du règlement relatif aux program-



mes intégrés méditerranéens ; cette orientation commune sera transmise au Parlement européen dans le cadre de la procédure de concertation avec celui-ci.

L'accord ainsi atteint transcrit sous forme réglementaire l'accord politique du Conseil européen de Bruxelles qui avait arrêté les éléments essentiels de cette action communautaire spécifique qui est prévue au bénéfice des régions méridionales de la Communauté dans sa composition actuelle. Cette action a pour objet d'améliorer les structures socio-économiques desdites régions, en particulier de la Grèce, afin de leur permettre de s'adapter dans les meilleures conditions possibles à la situation nouvelle créée par l'élargissement ; elle s'exerce par une contribution communautaire à la réalisation des programmes intégrés méditerranéens d'une durée maximale de 7 ans.

Les régions et les zones bénéficiant des PIM sont :

- l'ensemble du territoire de la Grèce,
- pour la France, les régions Languedoc-Roussillon, la Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine et Midi-Pyrénées ainsi que les départements de la Drôme et de l'Ardèche, à l'exception des agglomérations de Marseille, Bordeaux et Toulouse et avec des restrictions pour la zone côtière à urbanisation continue et d'activité touristique permanente,
- pour l'Italie l'ensemble du Mezzogiorno, les régions de la Ligurie, la Toscane, l'Ombrie et les Marches, l'Apenin d'Emilia-Romagna, certaines zones de lagunes du Nord de l'Adriatique à l'exception des agglomérations de Rome, Naples, Palerme, Florence et Gênes et avec des restrictions pour certaines zones d'urbanisation continue et d'activité touristique permanente.

Les PIM sont des actions pluriannuelles et portent notamment sur des investissements du secteur productif, la réalisation d'infrastructures, ainsi que la valorisation des ressources humaines ; ils concernent les divers domaines de l'activité économique :

- l'agriculture, la pêche et les activités connexes, y compris les industries agro-alimentaires,
- l'énergie,
- l'artisanat et l'industrie, y compris le bâtiment et les travaux publics,
- les services, y compris le tourisme.

D'ailleurs une liste détaillée d'actions concourant aux objectifs des PIM est annexée au dispositif.

Quant à leur financement, le Conseil européen avait déjà pris la décision sur les dotations. Il est rappelé que le concours financier du budget de la Communauté est assuré par :

- une participation des fonds existants (FEDER, Fonds social européen, FEOGA Section Orientation) s'élevant à 2,5 milliards d'Ecus,
- un effort budgétaire supplémentaire s'élevant à 1,6 milliard d'Ecus.

Les PIM présentés par la Grèce bénéficient de 2 milliards d'Ecus sur ces deux catégories de ressources budgétaires.

Les possibilités de prêts de la BEI — sur ressources propres et sur ressources du nouvel instrument communautaire (NIC) — pour les PIM durant la période de sept ans sont estimées à 2,5 milliards d'Ecus.

En ce qui concerne les dotations budgétaires provenant des Fonds existants le projet de règlement stipule que les augmentations en termes réels qui s'appliquent aux Fonds au cours de la période concernée aident à financer les PIM, mais sans affecter négativement les transferts de ces fonds à d'autres régions prioritaires ou moins prospères.

Les trois pays bénéficiaires doivent présenter, avant la fin de 1986, les PIM à la Commission aux fins de leur cofinancement par la Communauté.

A ce sujet, il est prévu que le taux d'intervention communautaire dans les actions PIM ne peut pas dépasser 70 % du coût total d'une action quelle que soit la forme du concours (fonds budgétaires + prêts) sauf pour la Grèce. Dans le cas de la France et de l'Italie le taux de financement budgétaire commu-

nautaire ne doit pas excéder de plus de 10 points les maxima appliqués en vertu des règles des Fonds. Pour les opérations non couvertes par les règlements relatifs aux Fonds structurels, la subvention au titre des PIM ne dépassera pas le plafond en vigueur pour le Fonds régional (55 %). Le dépassement des maxima des taux en vigueur pour les Fonds existant doit être financé sur la ressource budgétaire additionnelle (les 1,6 milliards d'Ecu).

Les PIM sont instruits par la Commission. L'importance du concours communautaire aux PIM tient compte en premier lieu des besoins effectifs des différentes régions et de leurs conditions de développement économique et social, les régions les plus défavorisées et les régions les plus touchées par les conséquences de l'élargissement devant bénéficier de la priorité des efforts.

Le texte stipule d'autres critères dont il sera tenu compte, tel notamment l'effort accompli par l'Etat membre concerné mesuré au regard de sa situation.

La procédure de décision prévoit que le projet de programme proposé par la Commission pour chaque PIM est soumis au comité consultatif, composé de représentants des Etats membres, qui donne son avis par vote à la majorité qualifiée.

Ce vote intervient au plus tard deux mois après que le projet ait été soumis au comité consultatif.

Le programme est approuvé par la Commission à l'expiration de ce délai.

Si l'avis du comité est négatif, la Commission modifie son projet initial, en prenant en considération l'avis du comité consultatif.

La proposition modifiée est soumise à nouveau au comité consultatif. Dans un délai d'un mois après cette seconde transmission, la Commission décide finalement la mise en œuvre du programme.

ORIENTATIONS D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES MIGRATIONS

Lors de sa session du 13 juin 1985, le Conseil a adopté la résolution reprise ci-après :

« 1. Le Conseil prend note de la communication de la Commission sur les orientations pour une politique communautaire des migrations.

2. Il reconnaît que dans le domaine de la réglementation communautaire relative à la libre circulation des travailleurs des Etats membres, priorité doit être donnée aux mesures suivantes :

a) amélioration de l'application courante de la réglementation en vigueur, en familiarisant les milieux concernés avec cette réglementation, en particulier par la publication d'un manuel et en examinant s'il convient de modifier ou de compléter la législation communautaire en vigueur en particulier pour certaines catégories de travailleurs migrants ;

b) poursuite de l'analyse des droits et modalités d'insertion ou de participation, soit individuels, soit collectifs, des migrants dans les différents aspects de la vie du pays d'accueil ;

c) dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs ressortissants des Etats membres, adaptation et simplification de la réglementation communautaire sur la base de l'article 51 du traité, afin de tenir compte de l'évolution des législations nationales, et de la jurisprudence de la Cour.

3. Il reconnaît qu'il est opportun de promouvoir la coopération et la concertation entre les Etats membres et la Commission en ce qui concerne la politique migratoire, et y compris vis-à-vis des pays tiers et prend note de l'intention de la Commission d'établir une procédure pour cette coopération et concertation.

4. Il est déterminé à mettre en œuvre les dispositions de sécurité sociale figurant dans les accords d'association et de coopération.

5. Il confirme son souhait que chacun, dans le respect des compétences de la Communauté, à l'intérieur de celle-ci, jouisse d'un chance égale de retirer des avantages et d'apporter sa contribution.

6. Il considère en outre que dans l'optique d'une cohabitation harmonieuse entre les ressortissants des Etats membres et les travailleurs migrants ainsi que leur famille, il convient de développer au niveau de la Communauté, des Etats membres et au niveau local, des initiatives d'information et de sensibilisation telles que

— l'adoption d'une déclaration commune contre la xénophobie et le racisme ;

— la mise en œuvre de projets-pilotes pour l'organisation de réunions d'information au niveau local, destinées au personnel des administrations locales en contact avec les immigrés ;

— l'amélioration de la qualité de l'assistance administrative et gratuite dans des domaines tels que la justice, l'éducation, le logement, notamment à travers des expériences pilotes, par exemple au moyen d'une information plus précise et d'une aide sur le plan linguistique afin que la qualité de ces services pour les travailleurs migrants soit égale à celle offerte aux ressortissants des Etats membres.

Il reconnaît en outre l'opportunité d'un dialogue au niveau communautaire avec les associations des travailleurs migrants.

7. Le Conseil invite la Commission à prendre les initiatives destinées à mettre en œuvre les actions auxquelles il est fait référence dans cette résolution et de lui présenter les propositions nécessaires à cet égard.

8. Le financement communautaire des actions visées dans la présente section sera décidé dans le cadre de la procédure budgétaire et conformément aux engagements juridiques pris ou à prendre par le Conseil.

Les projets spécifiques impliquant l'intervention du Fonds social Européen seront réalisés selon les possibilités et règles de financement de ce dernier.

9. La Commission est invitée à informer périodiquement le Conseil sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des mesures prévues dans la présente résolution.

PROGRAMME D'ACTIONS SPÉCIFIQUES POUR L'EMPLOI

Lors de sa session du 13 juin 1985, le Conseil a approuvé les conclusions ci-après :

Ces conclusions font suite à celles du Conseil européen de Bruxelles (mars 1985) relatives à la situation économique et sociale et aux vœux exprimés par le Parlement dans ses résolutions d'avril 1985.

« Le Conseil,

— convaincu que le problème le plus grave qui se pose aux pays de la Communauté est celui du chômage et, en particulier, du chômage des jeunes ;

— compte tenu en particulier des conclusions du Conseil européen de Bruxelles (29-30 mars 1985) en faveur de la promotion d'actions spécifiques visant à favoriser la création d'emplois et à renforcer le marché du travail ;

— convaincu que le remède essentiel pour parvenir à des solutions durables consiste sans aucun doute à assurer aux économies des Etats membres des taux de croissance stables, satisfaisants et non inflationnistes ;

— compte tenu du fait que, pour atteindre ces objectifs, il y a lieu de créer un marché intérieur intégré de dimensions européennes qui favorisera la croissance et l'emploi, d'introduire et de diffuser les nouvelles technologies ainsi que de définir et d'encourager des projets d'investissements présentant un intérêt européen commun et assurant un rendement économique et social élevé, de développer la recherche pour assurer de meilleures possibilités de coopération entre les entreprises, ce qui implique que les partenaires sociaux jouent un rôle actif ;

— convaincu que, outre les interventions publiques, il convient de valoriser le rôle des entreprises dans la création d'emplois ;

— considérant, de toute manière, que, dans cette perspective, il importe de déterminer et d'organiser un espace social européen qui garantisse l'adaptation continue de normes sociales appropriées à une économie moderne, en sauvegardant la compétitivité des entreprises ;

— constatant, d'autre part, que, dans l'immédiat, il importe de faire face dans le domaine de l'emploi au déséquilibre entre l'offre et la demande créé par les mutations structurelles dues à l'introduction de nouvelles technologies ;

— considérant les indications convergentes déjà fournies à cet égard par le Parlement européen, le Comité économique et social et, récemment, par le Comité permanent de l'emploi ;

— constatant que les initiatives et actions à entreprendre sur le plan social et sur celui de l'emploi peuvent être reprises de manière coordonnée et organique dans le cadre du deuxième programme d'action sociale à moyen terme adopté par la résolution du Conseil de juin 1984 et peuvent en constituer la première phase ;

— considérant que toute mesure communautaire doit accompagner et valoriser les stratégies nationales de lutte contre le chômage ;

Invite la Commission à examiner la possibilité de :

1. — encourager une action coordonnée pour développer des projets communautaires et/ou des projets nationaux à caractère expérimental ou ayant une valeur d'exemple, visant de façon coordonnée non seulement à créer de nouvelles possibilités d'emploi, mais encore de nouvelles entreprises, ainsi qu'à développer l'esprit d'entreprise.

Dans les mesures d'aide, la priorité devrait être donnée aux chômeurs de longue durée et aux jeunes ;

— prendre en considération — dans cette perspective et dans le respect des contraintes budgétaires — les possibilités offertes notamment par l'utilisation conjointe des aides fournies par les instruments financiers communautaires aux investissements productifs, infrastructures et énergies et de celles qui sont destinées à faciliter la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs ainsi que des aides à l'embauche : il conviendra en particulier, d'examiner la possibilité de mieux orienter vers ces objectifs, dans le cadre du prochain exercice financier, les 5 % des ressources du Fonds social européen actuellement réservés aux actions innovatrices, pour soutenir les projets expérimentaux indiqués ci-dessus ;

— promouvoir, notamment à la lumière des résultats obtenus et des expériences recueillies entre-temps et d'analyses sectorielles spécifiques, un ensemble d'initiatives extraordinaires pour l'emploi au niveau européen ;

— dans ce cadre, orienter les projets et le plan précités vers des secteurs qui favorisent le développement de l'emploi ;

— améliorer les statistiques du chômage de manière à ce qu'elles rendent mieux compte de la situation créée par les programmes de lutte contre le chômage qui se traduisent par le développement de situations intermédiaires entre l'activité normale et le chômage proprement dit.

II. — Examiner en coopération avec les Etats membres et les partenaires sociaux dans quelle mesure les dispositions légales et conventionnelles influent sur la capacité d'adaptation du marché de l'emploi, afin d'arriver à un meilleur équilibre entre la promotion de l'emploi et la protection sociale en évitant des effets de découragement à l'égard de la création d'emplois et de présenter des propositions à ce sujet, surtout en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises ;

— promouvoir et développer des expériences de réorganisation du temps de travail par une meilleure répartition du temps de travail d'une manière appropriée et articulée dans les divers secteurs de l'économie ainsi qu'améliorer les conditions de travail, notamment au niveau des entreprises, de manière à rendre économiquement valable le maintien des niveaux d'emploi et la création de nouveaux emplois ;



— encourager la formation en vue d'emplois stables pour permettre ensuite l'acquisition d'une formation professionnelle appropriée et un recyclage selon les possibilités qui se présentent sur le marché de l'emploi.

III. — Définir les futures initiatives visant à encourager le développement et la relance de l'économie et de l'emploi, plus particulièrement dans les zones insuffisamment développées, dans les zones où se produisent d'importants changements structurels et dans celles où l'on enregistre des taux de chômage particulièrement élevés ;

— encourager dans cette perspective la gestion prévisionnelle de l'emploi, en privilégiant le niveau local, l'assouplissement du marché de l'emploi et en prévoyant de toute manière la participation active des partenaires sociaux ; le soutien des initiatives à l'échelle locale ; une intégration appropriée des politiques, en particulier de celles qui bénéficient d'un soutien des fonds à finalités structurelles de manière à en accroître l'impact positif sur l'emploi.

IV. — Encourager le développement du dialogue social pour rechercher un maximum de consensus sur les initiatives et actions prévues, ce qui améliorera le fonctionnement du marché de l'emploi et permettra une réaction plus directe de l'emploi à la croissance économique ».

CORRESPONDANCE DES QUALIFICATIONS DE FORMATION PROFESSIONNELLE ENTRE LES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE

Lors de sa session du 13 juin 1985, le Conseil a dégagé un accord sur la décision concernant la correspondance des qualifications de formation professionnelle entre les Etats membres de la Communauté.

L'objectif de la décision est celui de donner la possibilité aux travailleurs de mieux utiliser leurs qualifications notamment pour l'accès à un emploi adéquat dans un autre Etat membre.

La Commission en coopération étroite avec les Etats membres entreprendra des travaux en vue d'atteindre la correspondance des qualifications de formation professionnelle entre les divers Etats membres, pour des professions ou groupes de professions déterminés.

La décision précise également la procédure qui sera utilisée par la Commission pour établir les correspondances des qualifications de formation professionnelle.

Chaque Etat membre désignera une instance de coordination reposant si possible sur des structures existantes, qui sera responsable — en collaboration étroite avec les partenaires sociaux et les secteurs professionnels concernés — de la diffusion appropriée des informations à tous les services intéressés. Les Etats membres désigneront également l'organisme de contact avec les instances de coordination des autres Etats membres, ainsi qu'avec la Commission. Ces instances devront aussi établir une fiche d'informations uniforme à présenter par le travailleur à l'employeur.

ARCHITECTES

Lors de sa session du 10 juin 1985, le Conseil a adopté une directive visant la réalisation effective du droit d'établissement et de libre prestation de services des architectes dans toute la Communauté.

La mise en œuvre de cette directive, considérée comme projet pilote sur la voie de la réalisation de la libre circulation dans le domaine technique, après les mesures déjà adoptées dans plusieurs secteurs et notamment dans le domaine médical, constitue une application concrète du principe de la reconnaissance mutuelle des diplômes qui a été lancé par le Conseil européen lors de ses sessions à Fontainebleau (juin 1984) et à Bruxelles (mars 1985) et qui a fait l'objet des propositions du Comité ad hoc pour l'Europe des citoyens.

La directive fixe la durée minimale des études à 4 ans, complétée, le cas échéant, par une période d'expérience professionnelle dans un Etat membre, si l'accès aux activités, tant des salariés que des indépendants, dans le domaine de l'archi-

tecture sous le titre professionnel d'architecte est subordonné à l'accomplissement d'une telle période dans l'Etat membre d'accueil.

Pour les diplômés des « Fachhochschulen » en République fédérale d'Allemagne, qui ont accompli 3 ans d'études, une période d'expérience professionnelle probante et certifiée est prévue comme condition nécessaire et suffisante préalable à la migration.

La directive comporte des dispositions visant à permettre l'exercice de la profession, à titre des droits acquis, par des porteurs de diplômes en architecture ayant ce droit au moment de l'entrée en vigueur de la directive. Un tel droit est aussi assuré aux ingénieurs civils italiens dont la formation correspond à celle d'un architecte et qui ont, à ce moment, le droit d'exercer pleinement la profession d'architecte et, toujours à titre de droits acquis, aux ingénieurs civils grecs.

La directive règle également les exigences en matière de preuve de moralité et d'honorabilité, de contrôle et de discipline professionnelle ainsi que les conditions de port de titre.

POLITIQUE DE RECHERCHE

En conclusion de ses délibérations sur les points de l'ordre du jour :

- réalisation d'un laboratoire de manipulation du tritium,
- orientation communautaire pour le laboratoire européen de rayonnement synchrotron,
- initiative de recherche en matière d'informatique appliquée dans le domaine social (IRIS),
- action préparatoire d'un programme communautaire de R&D dans le domaine des technologies des télécommunications (RACE).

le Conseil, lors de sa session du 4 juin 1985, a mis au point un projet de conclusions d'ensemble dont le texte est repris ci-après :

1. Le Conseil a procédé à un large échange de vues sur le renforcement de la coopération entre les Etats membres dans l'esprit de la résolution du 14 janvier 1974 relative à la coordination des politiques nationales et de la définition des actions d'intérêt communautaire dans le domaine de la science et de la technologie.

En conclusion de cet échange de vues, le Conseil est convenu de prévoir une procédure d'information et de consultation des Etats membres et de la Commission portant sur les installations scientifiques et techniques significatives dans l'optique de rationaliser leur emploi et localisation. A cet effet, il a invité la Commission à procéder à un inventaire approprié d'importants équipements et laboratoires nationaux et intergouvernementaux et communautaires existants ou en cours de projet. La source de neutrons par spallation, le laboratoire souterrain du Gran Sasso, le centre de technologie marine, etc. ont été mentionnés en premier lieu à titre d'exemple. Le Conseil s'engage à en débattre sur la base du document de la Commission, avant la fin de 1985.

2. Dans ce contexte, le Conseil, après avoir examiné le projet de Synchrotron Européen, a souligné l'intérêt communautaire de sa réalisation, vu la signification d'un tel outil scientifique.

Reconnaissant en outre l'intérêt d'une orientation communautaire sur ce laboratoire, le Conseil a pris acte positivement de l'option de Grenoble comme site pour sa réalisation et il demande à la Commission d'approfondir la réflexion quant à la participation de la Communauté à ce projet suivant les lignes présentées dans sa communication du 13 décembre 1984 et de lui présenter, le cas échéant, des propositions à cet égard.

3. Par ailleurs, le Conseil, a décidé que le projet de signification européenne visé dans sa décision du 22 décembre 1983 concernant le programme du CCR (1) aura pour objet la réalisation d'un laboratoire de manipulation du tritium à l'établissement du CCR d'Ispra.

(1) Cf. JO n° L 3 du 5.1.84, p. 21.

La Commission a confirmé que la réalisation du laboratoire de manipulation du tritium ne provoquerait par d'augmentation des coûts du personnel ou autres prévus dans l'actuel budget du Centre commun de recherche ni d'augmentation en termes réels des coûts de fonctionnement lorsque des propositions seraient présentées pour la révision du programme 1984-1987 du Centre commun de recherche.

Le Conseil procédera à l'adoption formelle dans les langues officielles des Communautés, lors d'une prochaine session, en point « A », de cette décision sur base de la proposition modifiée de la Commission (2).

4. En ce qui concerne l'initiative de recherche de la présidence en matière d'information appliquée à la société (IRIS), le Conseil, après avoir entendu la déclaration de la Commission a noté avec satisfaction que celle-ci est prête à conduire des études sur les thèmes mentionnés dans l'initiative de la présidence et qu'à cet effet la Commission se propose d'organiser un séminaire en décembre 1985.

5. a) Il existe un accord général pour reconnaître l'opportunité et l'importance que représente la mise en œuvre rapide d'une phase de définition du programme RACE. Il s'agit en effet de préparer un cadre général européen pour le développement de systèmes avancés de communication de l'avenir et de promouvoir les coopérations technologiques et industrielles rendues nécessaires par la complexité et les risques inhérents au développement des réseaux, des terminaux et des services avancés et la création de l'environnement propice à l'établissement d'un vaste marché intérieur. Ce n'est qu'après cette phase qu'il sera possible de définir et d'examiner un programme de R/D communautaire dans ce domaine.

b) Les travaux mentionnés dans la *partie I* de la proposition seront réalisés en s'appuyant dans toute la mesure du possible sur les travaux de la CEPT et du GAP en ce qui concerne le modèle de référence concernant les réseaux et l'évaluation des applications futures.

Le Conseil a pris note de l'engagement des Ministres des Télécommunications de faire en sorte que la CEPT apportera un concours substantiel à la réalisation de cette partie.

De plus, pour les besoins qui subsisteraient, les dépenses nécessaires seront imputées à l'article 7730 du budget (Télécommunications).

L'ensemble des travaux relatifs à cette partie sera géré en étroite coopération avec le Groupe des Hauts Fonctionnaires des Télécommunications (SOGT).

c) Les travaux à réaliser dans la *partie II*, en liaison avec ceux menés dans la *partie I*, seront précisés par le comité dont la création est prévue à l'article 6 du projet de décision proposé par la Commission dans un délai de trois mois et seront financés sur le chapitre 73. La Commission rappelle à cet égard qu'un montant de 10 Mécu en engagement et de 3 Mécu en paiement ont été prévus par l'autorité budgétaire en 1985. Toutefois, en raison de la situation budgétaire actuelle, la Commission s'engage à respecter le cadre des décisions budgétaires préconisées en décembre 1984 par le Conseil recherche concernant la limitation des crédits de paiement pour la recherche pour 1985 et 1986.

Le COREPER devra également étudier si le pourcentage de participation de la Communauté à cette deuxième partie doit être maintenu à 50 %.

6. Le Conseil a pris note du résultat du réexamen par la Commission de sa proposition relative au programme d'aide au développement des capacités endogènes de recherche scientifique et technique des PVD et est convenu d'en débattre quant au fond lors de sa prochaine session.

MEILLEURE MISE EN VALEUR DE LA DIMENSION EUROPÉENNE DANS L'ÉDUCATION

Le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis le 3 juin 1985 au sein du Conseil ont adopté des conclusions concernant

les actions à mener pour assurer une meilleure mise en valeur de la dimension européenne dans l'éducation. Le texte de ces conclusions est repris ci-après :

Conclusions du Conseil et des Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil relatives à une meilleure mise en valeur de la dimension européenne dans l'éducation

1. L'union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe prévue par le traité instituant la Communauté européenne ne peut être réalisée que sur une base de compréhension, par les citoyens, de la vie politique, sociale et culturelle dans les autres États membres ; il importe également qu'ils soient bien informés des buts de l'intégration européenne et des moyens d'agir de la Communauté européenne. L'enseignement de la dimension européenne fait donc partie intégrante de l'éducation des futurs citoyens de l'Europe.

2. Ainsi, la résolution du Conseil et des Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 9 février 1976 comportant un programme d'action en matière d'éducation propose des mesures visant à donner « une dimension européenne à l'expérience des enseignants et des élèves des écoles primaires et secondaires dans la Communauté ». De même, le Conseil européen, tant dans la déclaration solennelle adoptée à Stuttgart, le 19 juin 1983, que dans la déclaration faite à Fontainebleau, les 25 et 26 juin 1984, a souligné la nécessité d'une amélioration de la connaissance des autres États membres de la Communauté et une meilleure information sur l'histoire et la culture européennes en vue de promouvoir une conscience européenne, ainsi que l'utilité de renforcer et de promouvoir l'identité et l'image de l'Europe auprès de ses citoyens et dans le monde. Les diverses résolutions du Parlement européen en matière d'éducation témoignent de l'importance qu'il attache à ce domaine.

3. Compte tenu de ces déclarations, de la communication de la Commission en date du 8 juin 1978 et du rapport général du Comité de l'Éducation qui a été approuvé quant au fond par le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil du 27 juin 1980, le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil estiment qu'il est nécessaire, dans le cadre et en application des méthodes de leurs systèmes éducatifs respectifs, de donner une nouvelle impulsion à l'introduction de la dimension européenne dans l'éducation.

Actions à mener

La promotion de l'enseignement des langues étrangères en tant qu'élément important dans le renforcement de la Communauté européenne

4. Le Conseil et les Ministres de l'Éducation réunis au sein du Conseil, tout en reconnaissant que la situation est différente d'un État membre à un autre, estiment que le développement d'une dimension européenne en matière d'éducation devrait être accompagné de mesures en vue de promouvoir l'enseignement des langues étrangères, telles que celles qui ont été adoptées lors de leur réunion du 4 juin 1984.

La promotion de mesures visant à stimuler les contacts entre les élèves de pays différents

5. Ils reconnaissent l'importance des visites d'études et des échanges de classes pour familiariser les élèves avec la réalité de la Communauté européenne et de ses États membres et estiment qu'ils devraient être intensifiés dans toute la mesure du possible. Pour y parvenir, on pourrait, entre autres, désigner au niveau national des services d'information qui seraient chargés de faciliter les contacts entre les écoles des pays de la Communauté afin de procéder à des échanges d'élèves, de documentation, de matériel didactique, de montages audiovisuels, etc.

Par ailleurs, en plus du renforcement de ces actions, il y aurait lieu de prendre des mesures visant à stimuler l'intérêt des élèves pour les autres pays de la Communauté (par exemple cours spécifiques de langues et civilisations étrangères ; compositions en matière d'histoire européenne ; séjours de vacances et d'études à l'étranger pour les élèves motivés ; bourses de voyage ; possibilités de tourisme en général, etc.).

(2) Cf. JO n° C 73 du 19.3.85, p. 9.



La mise en valeur de la dimension européenne dans les programmes d'études, dans les cycles de formation des enseignants et dans le matériel didactique

6. Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil encourageront les autorités compétentes à mettre davantage en valeur la dimension européenne dans l'éducation, et en particulier :

- a) à tenir compte de la présence de la dimension européenne dans les programmes scolaires et dans les cycles de formation des enseignants ;
- b) à encourager la coopération entre les établissements de formation des enseignants des différents Etats membres ;
- c) à promouvoir l'organisation, à l'intention des enseignants, de séminaires de courte durée consacrés à la formation continue sur cette question ;
- d) à soutenir le développement du matériel didactique approprié.

Journée de sensibilisation à l'Europe

7. Lors de la session ministérielle du 4 juin 1984, la *délégation française* a proposé d'instaurer une journée de sensibilisation à l'Europe dans les écoles. Dans certains Etats membres, un concours de la « Journée européenne des écoles » est déjà promu conjointement par le Conseil de l'Europe et par la Communauté. Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil se félicitent des efforts déjà entrepris pour attirer l'attention des écoles et de leurs élèves sur l'Europe et sur la Communauté. Ils estiment cependant que la création d'une journée de sensibilisation à l'Europe destinée à renforcer ces efforts ne peut être envisagée qu'à la lumière des travaux pour le Conseil européen du Comité « Europe des Citoyens » et visant à une meilleure information des citoyens sur les activités de la Communauté. Si cette création était décidée, il appartiendrait aux autorités compétentes de déterminer, dans le respect des divers systèmes éducatifs, les modalités et le contenu de toute action qui serait menée dans les écoles.

Le soutien de la Commission

8. La Commission apportera son soutien aux activités des Etats membres mentionnées ci-dessus et encouragera les activités des organisations non gouvernementales dont l'objectif est de promouvoir une dimension européenne dans l'éducation. En particulier, elle encouragera l'organisation de consultations sur les moyens d'atteindre ces objectifs et, plus particulièrement, les échanges de vues et d'expériences dans les secteurs où sont menées des actions de coopération entre plusieurs Etats membres.

9. Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil invitent le Comité de l'Education à présenter, tous les deux ans, un rapport sur l'état d'avancement des travaux au niveau des Etats membres et à celui de la Communauté en ce qui concerne une meilleure mise en valeur de la dimension européenne dans l'éducation.

10. Les présentes conclusions seront transmises au Parlement européen et au Comité économique et social.

PROGRAMME D'ACTION SUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES DES JEUNES FILLES ET DES GARÇONS EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis le 3 juin 1985 au sein du Conseil ont adopté une résolution comportant un programme d'action sur l'égalité des chances des jeunes filles et des garçons en matière d'éducation. Cette résolution, qui fait suite aux travaux de la Conférence sur ce même thème organisée par la Présidence irlandaise conjointement avec la Commission les 27/28 novembre 1984, est reprise ci-après :

Résolution du Conseil et des Ministres de l'éducation réunis au sein du Conseil comportant un programme d'action sur l'égalité des chances des jeunes filles et des garçons en matière d'éducation

I.

Le Conseil et les ministres de l'Education réunis au sein du Conseil marquent leur accord sur un programme d'action, qui

sera mis en œuvre dans les limites des possibilités constitutionnelles et en tenant compte du contexte économique, social et culturel de chaque Etat membre, des disponibilités budgétaires et des systèmes éducatifs respectifs. Les mesures conçues au titre de ce programme sont nécessaires en vue de :

- assurer une égalité de chances pour les filles et pour les garçons d'accéder à toutes les formes d'enseignement et à tous les types de formation, afin de permettre à chacun de développer pleinement ses aptitudes ;
- permettre aux filles et aux garçons d'effectuer, en connaissance de cause et en temps utile, des choix scolaires et professionnels leur donnant les mêmes possibilités d'emploi et d'indépendance économique ;

- motiver les filles et les garçons à accomplir des choix non traditionnels et à suivre des formations qualifiantes, de façon à ce qu'ils puissent accéder à un éventail d'emplois beaucoup plus diversifié ;

- encourager les filles à participer autant que les garçons aux secteurs nouveaux et en voie d'expansion, tant au niveau de l'éducation que de la formation professionnelle, tels que les nouvelles technologies de l'information et la biotechnologie.

Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil conviennent dès lors que ces objectifs peuvent être atteints si les choix scolaires et professionnels des filles et des garçons sont établis sans aucune restriction liée au sexe.

Le programme d'action s'établit comme suit :

1. Sensibilisation de l'ensemble des acteurs du processus éducatif (1) à la nécessité de réaliser l'égalité des chances entre les filles et les garçons

- a. Favoriser l'élimination des stéréotypes liés au sexe par des actions de sensibilisation coordonnées, telles que des campagnes d'information, des séminaires, conférences, débats et discussions ;

- b. stimuler tout échange d'expériences novatrices dans ce domaine et en assurer la diffusion la plus large possible ;

- c. élaborer et diffuser des recueils d'expériences, de recommandations et d'indications pratiques, au niveau national visant à la réalisation de l'égalité des chances.

2. L'orientation scolaire et professionnelle comme service à l'usage de tous les élèves en vue d'encourager la diversification des choix professionnels des garçons et des filles

- a. Assurer le plus tôt possible une information sur le monde professionnel et retarder le moment de choix des filières car des orientations précoces favorisent le choix de filières traditionnelles et entretiennent la ségrégation ;

- faire en sorte que l'information, le conseil et l'orientation soient des services qui s'adressent à tous les élèves durant tout le cycle scolaire et en particulier à tous les moments-clés des choix des filières ;

- prévoir des possibilités de changer d'orientation en cours de scolarité tels que les classes passerelles ;

- b. encourager la diversification des choix scolaires et professionnels des filles et des garçons, notamment par :

- l'initiation aux nouvelles technologies, tant pour les filles que pour les garçons, dès la fin de l'école primaire et dans tous les établissements scolaires ;

- la formation des orienteurs aux problèmes spécifiques liés à l'orientation scolaire et professionnelle des filles (encouragement de la diversification des choix, en particulier les métiers nouveaux liés aux nouvelles technologies, suivi et soutien des filles choisissant des options non traditionnelles, etc.) ;

- la coopération effective entre les services d'orientation scolaire et les enseignants et parents, ainsi qu'entre les services d'orientation scolaire et professionnelle, de formation et d'offres d'emplois.

(1) Notamment les enfants, parents, inspecteurs, directeurs d'établissements, formateurs d'enseignants, enseignants, conseillers scolaires, orienteurs, autorités locales.

3. *Ouverture de l'école sur le monde du travail et le monde extérieur*, notamment en organisant à tous les niveaux des contacts des élèves avec le monde du travail, en particulier lorsque le travail féminin non traditionnel est valorisé, et avec l'environnement extra-scolaire en général (associations de jeunes, organismes professionnels...).

4. *Elargir les possibilités d'accès réel des filles et des garçons à toutes les filières de la formation professionnelle et soutenir, par des mesures adéquates, les filles et les garçons ayant choisi des filières professionnelles non traditionnelles.*

5. *L'insertion de la problématique et de la pédagogie de l'égalité des chances dans la formation initiale et continue des enseignants.* Les cours destinés aux enseignants pourraient par exemple comporter les éléments nécessaires à la motivation des filles à l'apprentissage des sciences naturelles, des mathématiques ainsi que des éléments d'information sur les débouchés professionnels offerts par ces disciplines.

6. *Dans les établissements éducatifs mixtes, renforcement des pratiques de la coéducation*

Favoriser, dans les établissements éducatifs mixtes, la participation de tous les élèves aux activités scolaires et parascolaires, y compris les activités considérées comme traditionnellement féminines ou masculines, notamment en stimulant une participation égale des filles et des garçons aux options techniques et scientifiques.

7. *Vers une répartition équilibrée des postes occupés entre les responsables féminins et masculins du processus éducatif.* Renforcer la perception positive des enfants à l'égard de l'égalité entre les sexes en encourageant la répartition équilibrée des postes occupés dans le système éducatif par les hommes et les femmes ; à cette fin, promouvoir des actions visant à atteindre un meilleur équilibre en matière d'affectation, promotion et formation. Ce meilleur équilibre doit porter tant sur les matières enseignées que sur le niveau des postes occupés.

8. *L'élimination des stéréotypes persistants dans les manuels scolaires, dans l'ensemble du matériel pédagogique, dans les instruments d'évaluation et dans le matériel d'orientation*

a. Créer des structures ou utiliser les structures existantes en matière d'égalité des chances entre filles et garçons en vue d'établir des critères et d'élaborer des recommandations visant à l'élimination des stéréotypes dans les livres scolaires et dans tout autre matériel pédagogique et didactique en associant toutes les parties concernées (éditeurs, enseignants, autorités publiques, associations de parents) ;

b. encourager le remplacement progressif du matériel comportant des stéréotypes par un matériel non sexiste.

9. *Actions spécifiques en faveur des catégories les plus défavorisées*, notamment en faveur des jeunes filles particulièrement peu encouragées par leur famille à poursuivre des activités scolaires et en faveur des enfants de travailleurs migrants (prévention de l'analphabétisme, formation linguistique). Les actions sont destinées aux élèves enseignants et parents. Elles concernent en particulier l'information des travailleurs migrants sur les possibilités d'enseignement offertes par les pays d'accueil.

10. *Mesures spécifiques visant à encourager la promotion de programmes pour l'égalité des chances entre filles et garçons, en vue*

— d'encourager dans les écoles la mise en œuvre de mesures spécifiques fondées sur des orientations concertées au plan national ;

— d'établir des bilans annuels des actions entreprises ;

— d'encourager la formation des conseillers scolaires chargés plus spécialement de formuler des recommandations, conseiller, proposer des initiatives, évaluer des mesures prises ;

— de réviser les textes réglementaires (notamment les circulaires) en vue d'éliminer les discriminations et les stéréotypes ;

— d'encourager le recours aux structures existantes, compétentes en matière d'égalité des chances entre filles et garçons, dans l'évaluation des progrès accomplis dans ce secteur.

II.

La Commission des Communautés européennes prendra les mesures adéquates pour

— promouvoir le principe de l'égalité entre filles et garçons dans l'ensemble des actions et politiques communautaires liées à la politique de l'éducation, de la formation et de l'emploi, et notamment promouvoir l'esprit d'entreprise tant des filles que des garçons afin de faciliter leur passage de l'école à la vie active ;

— inclure dans le programme des visites d'étude les formateurs d'enseignants, orienteurs, inspecteurs et administrateurs chargés particulièrement du thème de l'égalité des chances pour filles et garçons à l'école en vue d'élargir leur expérience pratique et professionnelle ;

— compléter les données, notamment par des études sur l'égalité des chances entre filles et garçons dans l'enseignement, en diffuser les résultats et améliorer l'échange d'information portant sur les actions positives en faisant appel au réseau Eurydice ;

— assurer une bonne coopération avec les associations d'enseignants organisées au niveau européen dans la mise en œuvre et la promotion des actions visant à l'égalité des chances entre filles et garçons ;

— entreprendre, en collaboration avec les associations des parents organisées au niveau européen, des actions de sensibilisation portant sur le choix des filières scolaires et la répartition des tâches entre filles et garçons visant à éliminer les stéréotypes ;

— mettre sur pied un groupe composé de responsables nationaux en matière d'égalité des chances des filles et des garçons dans l'enseignement et de représentants des instances compétentes dans ce domaine (experts, commissions pour l'égalité des chances) en vue de mettre en commun les expériences des Etats membres et de suivre et d'évaluer la mise en œuvre du programme d'action : il sera rendu compte des travaux de ce groupe au Comité de l'Education ;

— soutenir, sur base de critères spécifiques (par exemple la transférabilité d'un Etat membre à l'autre), certaines des actions entreprises par les Etats membres, notamment le lancement de programmes ou actions à caractère novateur et celles favorisant l'échange entre les Etats membres ;

— soutenir les Etats membres dans l'élaboration et la diffusion de recommandations pratiques visant à la réalisation de l'égalité des chances, notamment en préparant des orientations communautaires.

III.

Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil invitent la Commission à considérer attentivement, dans le cadre du règlement du Fonds social, les demandes concernant la formation des formateurs et des conseillers en orientation, entreprises dans le cadre des actions positives visant à l'égalité des chances entre filles et garçons dans l'enseignement.

IV.

Le Conseil et les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil invitent le Comité de l'Education à présenter un premier rapport dans deux ans sur le déroulement des actions entreprises au niveau des Etats membres et de la Communauté, en faveur de l'égalité des chances pour les filles et les garçons dans l'enseignement.

V.

Le financement par la Communauté des actions visées au paragraphe II et son volume seront arrêtés conformément aux règles et procédures budgétaires de la Communauté.

VI.

La présente résolution sera transmise au Parlement européen et au Comité économique et social.



VILLE EUROPÉENNE DE LA CULTURE

Suite à la décision prise lors de la session du Conseil et des Ministres réunis au sein du Conseil du 22 novembre 1984 de désigner chaque année une ville européenne de la culture et de nommer la ville d'Athènes pour 1985, un accord est intervenu lors de la session du 28 mai 1985 des Ministres responsables des Affaires culturelles réunis au sein du Conseil, pour que la manifestation se déroule en 1986 à Florence, en 1987 à Amsterdam et en 1988 à Berlin. Le Ministre français, M. Lang, a présenté la candidature de Paris pour l'année 1989.

En vue de l'organisation de cette manifestation, les Ministres réunis au sein du Conseil ont adopté la résolution suivante :

« Objectif et contenu »

Les Ministres responsables des affaires culturelles des Etats membres considèrent que la manifestation « Ville européenne de la Culture » devrait être l'expression d'une culture qui, dans sa formation historique et son développement contemporain, est caractérisée par la fait qu'elle possède à la fois des éléments communs et une richesse née de la diversité ; la manifestation est organisée dans le but de contribuer au rapprochement des peuples des pays de la Communauté européenne, mais il convient de tenir compte de larges affinités culturelles européennes.

La manifestation devrait rendre accessible au public européen certains aspects culturels de la cité, de la région ou du pays en question. Elle pourrait aussi permettre de faire de la ville le théâtre d'un certain nombre de contributions culturelles de la part d'autres pays de la Communauté, dont le bénéfice reviendrait en premier lieu aux habitants de la région concernée. Entre ces deux pôles, l'accent pourra être mis sur une vaste gamme d'aspects particuliers et de thèmes connexes qui permettront de mettre en valeur la ville concernée et de souligner (le cas échéant) l'occasion particulière qui a été à l'origine du choix.

Critères de sélection

En règle générale, le choix devrait se limiter à une seule ville européenne de la culture par année civile.

Chaque année, un seul Etat membre organise la manifestation. La décision relative au choix de la ville doit être arrêtée avec une avance d'au moins deux ans afin que les dispositions appropriées puissent être prises. Les Etats membres se succèdent en principe par ordre alphabétique. Ils peuvent toutefois modifier, d'un commun accord, l'ordre chronologique des manifestations.

En principe, un cycle s'achèvera avant qu'un autre cycle ne commence.

Organisation et financement

L'Etat membre dans lequel se trouve la ville européenne de la culture candidate désigne l'instance qui assumera sur son territoire la responsabilité de l'organisation et du financement de la manifestation.

Etant donné que la manifestation fait partie de la coopération culturelle entre les Etats membres, ces derniers seront associés à son élaboration et régulièrement informés de l'état d'avancement de sa réalisation. D'autres pays européens et, le cas échéant, non européens, pourraient aussi être associés à l'élaboration de la manifestation. Les Ministres responsables des affaires culturelles des Etats membres assistent dans la mesure du possible à la cérémonie d'ouverture.

Les Etats membres prennent toutes les mesures possibles pour donner une large publicité à l'événement ».

DOCTORAT DÉCERNÉ PAR L'INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPÉEN DE FLORENCE

Les Ministres de l'Education réunis le 3 juin 1985 au sein du Conseil ont adopté la recommandation suivante concernant le doctorat décerné par l'Institut universitaire européen de Florence :

« Les Ministres de l'Education réunis au sein du Conseil estiment que le doctorat décerné par l'Institut universitaire européen de Florence devrait être reconnu dans les Etats membres de la même manière que sont reconnus les titres nationaux équivalents.

En ce qui concerne les Etats membres où ce doctorat n'est pas encore reconnu, les Ministres conviennent :

— de prendre eux-mêmes les mesures nécessaires dans les pays où il revient au Ministre de statuer sur les équivalences) ;

— d'inciter les autorités et institutions compétentes à reconnaître l'équivalence (dans les autres pays) ».

Il a par ailleurs été convenu que les possibilités de coordination avec deux autres Instituts, le Collège d'Europe à Bruges et l'Institut européen d'Administration publique à Maastricht, seront examinées au sein du Comité de l'Education.

CONCOURS EUROPÉEN DE SCULPTURE

Les Ministres responsables des Affaires culturelles réunis au sein du Conseil, le 28 mai 1985, ont adopté la résolution suivante :

« Dans l'optique du paragraphe 3.3. de la déclaration solennelle sur l'Union européenne, signée à Stuttgart le 19 juin 1983, et dans l'esprit des conclusions de la session du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 janvier 1984 concernant l'Europe des Citoyens,

afin d'encourager les jeunes sculpteurs européens et d'intensifier l'échange d'œuvres sculptées dans toute la Communauté européenne,

les Ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil s'expriment en faveur du principe d'un concours européen de sculpture ouverts aux jeunes sculpteurs. Les modalités techniques et financières d'un premier concours devraient être mises au point par un groupe d'experts dans les meilleurs délais, en s'inspirant d'un « schéma » présenté aux Ministres.

BUDGET 1985

Lors de sa session du 22 mai 1985, le Conseil, ayant délibéré de manière approfondie du projet de budget tel qu'amendé et modifié par le Parlement européen en première lecture, a statué sur les amendements et propositions de modifications votés par celui-ci le 9 mai 1985.

S'agissant des dépenses non-obligatoires, le Conseil est convenu d'accepter des augmentations par rapport au projet du budget de 351 Mécus en crédits d'engagement et de 237 Mécus en crédit pour paiement. Le total des crédits pour engagement est ainsi porté à 30 556 Mécus et à 28 399 Mécus en crédits pour paiement.

Conformément au programme établi par le Conseil européen de Dublin, le Conseil a décidé une augmentation totale de l'aide alimentaire de 116 Mécus. Cette augmentation qui est répartie entre DO et DNO porte le total du chapitre « Aide alimentaire » au niveau décidé par le Parlement.

En faveur des Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM), le Conseil a décidé une dotation supplémentaire de 50 Mécus en crédits d'engagement ; ce qui porte ainsi l'ensemble des moyens consacrés à cette action à 120 Mécus en crédits d'engagement. Cette action s'inscrit dans l'engagement du Conseil européen des 29/30 mars 1985 concernant la mise à disposition de la Grèce de 2 milliards d'Ecus pour une durée de 7 ans dans le cadre des Programmes Intégrés Méditerranéens.

Pour l'aide de la Communauté au secteur privé agricole en Pologne évoquée par le Parlement, le Conseil est convenu d'ouvrir une nouvelle ligne budgétaire dotée à ce stade de la mention p.m. et pour sa part d'approuver un virement de crédit sur proposition de la Commission qui interviendrait après décision du Conseil sur cette action.

S'agissant des fonds social et régional, les décisions du Conseil comportent une dotation en crédits d'engagement supé-

rieure aux demandes de la Commission, à savoir un dépassement de 19,9 Mécus à titre du Feder et de 40 Mécus à titre du Fonds Social européen.

Toujours par rapport à sa première lecture, le Conseil a accepté d'inscrire en matière de projets d'infrastructure des transports des crédits supplémentaires à concurrence de 60 Mécus en crédits d'engagement et de 14 Mécus en crédits de paiement.

L'augmentation des dotations budgétaires comporte pour les PVD non associés 30 Mécus en engagement, 12 Mécus en paiement, et pour le titre « Energie et Recherche » 78 Mécus en engagement et 45,3 Mécus en paiement.

POLLUTION DE L'AIR PAR LE GAZ PROVENANT DES MOTEURS ÉQUIPANT LES VÉHICULES À MOTEUR (SESSION DES 27/28 JUIN 1985)

Le Conseil, la Commission et les Etats membres ont marqué leur accord sur :

Catégorie de véhicules	Dates de mise en œuvre (nouveaux modèles/ voitures neuves)	Normes d'émission (en grammes/essai)
Plus de 2 litres	1.10.1988/1989	CO25 : HC-NOx 6.5 ; Nox 3.5
1,4 à 2 litres	1.10.1991/1993	CO30 : HC-Nox 8
Moins de 1,4 litre	A. 1.10.1990/1991 B. La norme européenne et la date de sa mise en œuvre seront arrêtées en 1987 ; cette date sera fixée à 1992/1993 au plus tard	CO45 : HC-Nox 15 Nox 6

Les Etats membres mettront tout en œuvre pour encourager l'introduction et la disponibilité générales sur leur territoire d'essence sans plomb à une date aussi proche que possible.

La Commission présentera avant la fin de l'année 1985 des propositions appropriées concernant les émissions des véhicules de plus de 3,5 tonnes, les émissions de particules des véhicules diesel, les limitations de vitesse et le contrôle périodique des véhicules en circulation.

La Commission s'est engagée à présenter le plus tôt possible et en tout cas avant la fin de 1985, une proposition concernant les émissions de particules des véhicules diesel. Le Conseil s'est engagé à tout mettre en œuvre pour prendre une décision dans un délai de trois mois. Le gouvernement allemand a indiqué que dans l'intervalle il n'appliquerait pas de dispositions relatives aux émissions de particules des véhicules diesel dans son système de compensation financière. Les véhicules diesel de plus de 2 000 cc seront considérés comme véhicules de la catégorie intermédiaire.

Le Conseil a pris acte d'une déclaration de la Commission selon laquelle celle-ci s'engage à coopérer avec les autorités grecques pour examiner les difficultés particulières résultant pour la Grèce de la pollution atmosphérique notamment dans la région d'Athènes. Dans les cas où la pollution dépasserait les niveaux acceptables, la Commission prendra, en accord avec le gouvernement grec, les mesures appropriées qui relèvent de sa compétence pour réduire rapidement cette pollution et elle présentera également des propositions appropriées au Conseil. Ces mesures pourraient notamment viser à réduire les émissions de l'ensemble du parc automobile.

SÉCURITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS

Lors de la session du 24 juin 1985, les Ministres des Transports ont approuvé la déclaration suivante :

« Les Ministres des Transports, réunis à Luxembourg le 24 juin 1985,

— constatant la reprise des activités terroristes dirigées contre les avions et dans les aéroports civils,

— condamnant fermement tout acte criminel dirigé contre l'aviation civile,

— espérant que, vu la gravité de la question, le prochain Conseil européen de Milan examinera le problème du terrorisme au niveau politique le plus élevé,

— sont résolus, par des actions des Etats membres dans le cadre des organismes compétents, à renouveler la détermination des gouvernements communautaires de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour assurer un maximum de sécurité dans l'aviation civile ».

Le représentant de la Commission, également présent à la réunion, a donné son soutien à cette déclaration.

DEUXIÈME DIRECTIVE PCB/PCT

Lors de sa session des 27/28 juin 1985, le Conseil a dégagé une orientation commune sur le projet de directive relative aux PCB (polychlorobiphényles) et PCT (polychloroterphényles) qui constituent des substances particulièrement dangereuses pour la santé et pour l'environnement. Cette directive renforce considérablement la réglementation communautaire en vigueur depuis 1976 concernant la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi des PCB/PCT dans la Communauté.

Ce renforcement de la réglementation s'articule en particulier sur :

— une disposition considérablement plus sévère réduisant le niveau des PCB/PCT dans les préparations et mélanges ;

— l'interdiction à partir du 30 juin 1986 au plus tard, de la mise sur le marché des PCB/PCT contenus dans les systèmes clos, tels que appareils électriques — transformateurs — condensateurs — installations calorifiques, etc.

La directive prévoit également une interdiction à partir du 30 juin 1986 de la commercialisation sur le marché de l'occasion des appareils, installations et fluides contenant des PCB/PCT.

GEIE

Lors de sa session des 27/28 juin 1985, le Conseil a dégagé une orientation commune sur le règlement relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE). Ce règlement établit un cadre juridique et fiscal pour la formation de GEIE et détermine notamment les conditions de l'accès, de la gestion et de la responsabilité des membres du GEIE.

Ce nouvel instrument vise à faciliter la coopération transfrontalière entre les entreprises dans la CEE et à leur permettre, conformément aux objectifs du traité, d'accroître leur compétitivité (par le regroupement de moyens, le partage d'installation ou de matériel, etc.), de développer leurs activités (par exemple en créant des centres de recherche ou des unités de distribution, y compris à l'extérieur de la CEE, que les entreprises membres du groupement ne pourraient guère réaliser individuellement). De ce fait, le GEIE pourrait servir, en particulier, aux entreprises européennes pour mieux faire face à la concurrence, principalement des Etats-Unis et du Japon, dans le domaine de la recherche et des nouvelles technologies.

Toutefois, vu son caractère auxiliaire pour ses membres, le groupement ne peut ni exercer le pouvoir de direction ou de contrôle des activités propres de ses membres, ni détenir une participation dans une entreprise membre. Le nombre de salariés qu'il peut employer est limité à 500.



Etant donné que les Etats membres doivent aménager leurs législations nationales pour que le groupement puisse fonctionner sans complication dans les Etats membres qui ont une tradition juridique parfois très différente, les premiers groupements ne pourront être constitués qu'après un délai de quatre ans, c'est-à-dire, le 1^{er} juillet 1989.

FRANCHISES FISCALES POUR VOYAGEURS, PETITS ENVOIS ET CARBURANT

Lors de sa session du 11 juin 1985, le Conseil a dégagé un accord sur quatre propositions de directive en matière de franchises fiscales, présenté par la Commission en 1983 et 1984.

L'accord du Conseil prévoit notamment les points suivants :

la franchise personnelle accordée aux voyageurs adultes pour des articles achetés taxes acquittées passera à 350 Ecus, à compter du 1^{er} octobre 1985 avec une augmentation portant à 90 Ecus la franchise pour les enfants. La Grèce, l'Irlande et le Danemark bénéficient d'une dérogation à ces franchises.

Il est prévu une révision périodique de ces chiffres tous les deux ans afin d'éviter une diminution de leur valeur réelle au fil du temps.

Les franchises quantitatives suivantes seront d'application à partir du 1^{er} octobre 1985 :

— vin tranquille : 5 litres (ce qui équivaut à un carton normalisé de 6 bouteilles) (pour le Danemark : 4 litres).

— Thé : 200 g

— Café : 1 000 g.

La limite pour le bénéfice de l'exonération fiscale sur les petits envois postaux sera portée à 100 Ecus à compter du 1^{er} octobre 1985, avec une dérogation pour l'Irlande de 75 Ecus franchise par pièce. Ces chiffres seront soumis à une révision périodique par le Conseil dans le but de maintenir leur valeur réelle.

La limite de franchise applicable au carburant contenu dans les réservoirs des autocars sera portée à 600 l à partir du 1^{er} octobre 1985.

Le Conseil décidera avant le 1^{er} juillet 1986, sur proposition de la Commission, de l'augmentation de la limite des franchises applicables au carburant contenu dans les réservoirs des camions.

III. — Relations extérieures

SESSION MINISTÉRIELLE ACP-CEE

La 10^e session du Conseil des Ministres ACP-CEE s'est tenue le 21 juin 1985 au Centre européen du Kirchberg à Luxembourg, sous la présidence de M. Pascal Nze, Ministre de la Planification et de l'Aménagement du Territoire de la République du Gabon, Président en exercice du Conseil des Ministres ACP.

La délégation de la Communauté était conduite par M. Mario Fioret, Secrétaire d'Etat, Ministre des Affaires étrangères de la République italienne et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes ; la Commission était représentée par M. Lorenzo Natali, Vice-Président de cette Institution.

Cette session — qui marquait le 10^e anniversaire de la coopération ACP-CEE et qui voyait pour la première fois la participation de l'Angola et du Mozambique — a été surtout marquée par la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle Convention, les conséquences de l'élargissement, la situation en Afrique australe.

Le Conseil a examiné l'état des actions entreprises pour faire face à la sécheresse, à la désertification et à la famine. Les

Etats ACP ont mis l'accent sur les stratégies à moyen terme qui devraient permettre d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. La Communauté a exposé de son côté les mesures prises en exécution du plan de Dublin. Le Conseil a pris les dispositions nécessaires pour que, en cas de besoin, des fonds supplémentaires puissent être dégagés rapidement dans le cadre de la Convention.

Le Conseil a évoqué les conséquences de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, qui cause certains soucis aux Etats ACP notamment pour ce qui est de leurs exportations agricoles. Les ACP ont regretté que l'élargissement au Portugal n'ait pas été l'occasion pour augmenter leur quantité globale de sucre préférentiel. Les deux parties sont convenues que les négociations du protocole d'adhésion soient entamées à l'automne prochain.

En matière commerciale, la Communauté a rassuré les Etats ACP sur sa disponibilité à les consulter avant de prendre une décision sur les réglementations actuellement à l'étude en matière d'utilisation de graisses végétales dans les produits de cacao et en matière de taux d'aflatoxine dans certains produits importés dans la Communauté. Elle a indiqué également que la proposition pour le SPG 1986 sera transmise aussitôt que possible. Les deux parties ont chargé le Comité ACP-CEE de coopération douanière d'examiner le plus rapidement possible la demande ACP de dérogation aux règles d'origine pour les conserves de thon de l'Ile Maurice.

Quant au STABEX, le Conseil a approuvé un rapport d'experts sur l'amélioration du fonctionnement du système. Il a chargé le Comité des Ambassadeurs de se prononcer définitivement sur l'utilisation des reliquats de la 2^e Convention ACP-CEE et la reconstitution de certaines ressources ayant fait l'objet de transferts sous Lomé I ; et d'approfondir certaines demandes d'application du système aux exportations « toutes destinations ».

Le Conseil s'est par ailleurs félicité des dispositions déjà prises dans les domaines de la coopération industrielle et de la coopération agricole pour accélérer la mise en œuvre de la nouvelle Convention.

Il a enfin entendu un rapport du Président ACP du Comité de l'article 108, M. Imra Fong Poen, Ministre du Transport, du Commerce et de l'Industrie du Suriname sur les travaux, tenus la veille, de ce Comité, créé par la deuxième Convention en vue d'améliorer la coopération financière et technique.

Le Conseil a évoqué la situation en Afrique australe. Il a entendu des déclarations des représentants du Botswana, de la Zambie, du Sénégal et du Libéria. La Communauté a indiqué que l'examen de la proposition d'une rencontre entre les Ministres des Affaires étrangères des Dix et ceux des pays de la Ligne de front était à l'examen dans le cadre de la coopération politique européenne.

COOPÉRATION CEE-YOUGOSLAVIE

1. Le Conseil de coopération CEE-Yougoslavie a tenu le mardi 18 juin 1985 au Centre de Conférence, Plateau de Kirchberg à Luxembourg, sa troisième session au niveau ministériel, sous la présidence de M. Raif Dizdarevic, Secrétaire fédéral des Affaires Etrangères de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, chef de la délégation et avec la participation de M. L. Baban, Membre du Conseil exécutif fédéral.

La délégation de la Communauté était conduite par M. Giulio Andreotti, Ministre des Affaires Etrangères de la République italienne et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

2. A l'ouverture de cette troisième session du Conseil de coopération au niveau ministériel les deux parties ont souligné l'importance de cette rencontre qui permet de faire le point sur l'application des dispositions de l'Accord de coopération à la veille des prochaines activités : la renégociation du volet commercial de l'Accord dans le contexte du Protocole d'adaptation dudit Accord pour tenir compte de l'élargissement et la négociation d'un deuxième Protocole financier CEE-Yougoslavie.

3. A la suite des paroles de bienvenue adressées par M. Andreotti, Président de la délégation de la Communauté, à la délégation yougoslave, M. Dizdarevic a fait un exposé d'introduction. Dans ce contexte, il a notamment souligné l'importance de la session du Conseil de coopération de cette année qui se propose d'évaluer les résultats atteints ainsi que d'arrêter les décisions et les conclusions sur la coopération future et en particulier de définir l'orientation en ce qui concerne les prochaines négociations des dispositions de la partie commerciale de l'Accord et du Protocole sur la coopération financière.

M. Dizdarevic a souligné, par ailleurs, l'importance de la déclaration de Belgrade et de l'Accord de coopération, constituant une base durable des relations entre la Yougoslavie, pays socialiste, auto-gestionnaire et non aligné et la Communauté économique européenne et servant de point de départ en vue de surmonter les difficultés des rapports actuels et d'assurer la croissance ainsi que le caractère durable de cette coopération.

Il a constaté également le fait que la session du Conseil de coopération de cette année a lieu dans une conjoncture internationale caractérisée avant tout par la situation toujours plus aggravée et moins favorable des pays en voie de développement à cause de l'endettement croissant, de la détérioration de leur balance commerciale et de paiements, enfin, de leur croissance ralentie. L'ajournement des initiatives lancées visant la recherche d'une solution globale et durable aux problèmes de l'endettement des pays en développement, a souligné M. Dizdarevic, pourrait avoir de graves conséquences pour ces mêmes pays mais aussi pour les pays développés et pour le monde entier. Il a rappelé que l'Europe ayant des liens et des intérêts historiques, économiques et autres dans les pays en développement, pourrait avoir un important rôle dans la promotion de la coopération et contribuer à la recherche d'une solution aux difficultés actuelles moyennant la création des conditions pour le développement de tout le monde et d'une coopération internationale d'égal à égal, ceci étant dans l'intérêt de la CEE elle-même et de ses Membres.

M. Dizdarevic a rappelé que la Yougoslavie poursuivait ses efforts pour la mise en œuvre du programme de la stabilisation économique tout en soulignant les résultats atteints quant à la relance de l'activité économique. En outre, il a donné des explications sur l'orientation de son pays visant une adaptation du programme de développement de la Yougoslavie aux acquisitions modernes de l'économie mondiale et à une participation plus large à la coopération économique internationale. Il a souligné tout particulièrement l'importance du développement futur de la coopération avec la CEE, en insistant sur l'intérêt commun d'éliminer le plus tôt possible le déficit commercial toujours élevé ainsi que de réduire l'endettement extérieur de la Yougoslavie revenant, dans la plus grande mesure, aux pays membres de la CEE.

Enfin, M. Dizdarevic a constaté avec satisfaction que la volonté politique et l'intérêt d'élever la coopération économique à un plus haut niveau ainsi que de promouvoir l'ensemble des relations ont été réaffirmés lors des rencontres qui ont eu lieu entre les hommes d'Etat de la Yougoslavie et des hautes personnalités de la Communauté.

4. Le Conseil de coopération a entamé ses travaux sur les différents points de son ordre du jour par l'examen des résultats de l'application des dispositions commerciales et financières de l'Accord. A ce sujet, il a constaté avec satisfaction que l'application de l'Accord en matière commerciale a permis de poursuivre en 1984 le déroulement fructueux des échanges commerciaux entre les deux Parties et que la nouvelle réduction du déficit commercial de la Yougoslavie avec la Communauté confirme l'évolution déjà enregistrée en 1983. Il a aussi constaté des préoccupations des deux Parties en ce qui concerne l'application des dispositions commerciales de l'Accord. Le Conseil a exprimé le souhait que les problèmes concernant l'application de l'Accord soient examinés par les deux parties dans le cadre de la renégociation du volet commercial de l'Accord compte tenu de l'expérience acquise, avec la volonté de trouver des solutions mutuellement satisfaisantes. Entre-temps, il a rappelé que conformément à la décision n° 1/84 du Conseil de coopéra-

tion, le régime actuel des échanges sera prorogé jusqu'à la conclusion du Protocole d'adaptation pour tenir compte de l'élargissement.

Le Conseil s'est en outre félicité des résultats positifs de la coopération financière et a constaté avec satisfaction que la Banque européenne d'investissement a accordé à la Yougoslavie un prêt supplémentaire de 60 Mécus pour la réalisation de projets d'infrastructures routiers d'intérêt commun.

5. Le Conseil de coopération a ensuite examiné le point concernant les perspectives de la renégociation des dispositions commerciales et financières de l'Accord compte tenu des décisions n° 1/84 et 2/84 du Conseil de coopération. Dans ce contexte, il a souligné l'importance politique et économique que les deux parties attachent au renforcement de leurs relations de coopération dans l'intérêt mutuel en tant que facteur d'équilibre et de stabilité en Europe. Le Conseil a en outre souligné la nécessité qu'une nouvelle impulsion soit donnée aux relations entre la Yougoslavie et la Communauté sur la base des principes de la Déclaration de Belgrade et des objectifs de l'Accord de coopération entre la RSF de Yougoslavie et la CEE, qui prévoit notamment la volonté commune de contribuer au développement économique de la République socialiste fédérative de Yougoslavie dans différents secteurs d'intérêt mutuel, compte tenu du niveau respectif de développement de leurs économies. Il a relevé que la perspective de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ouvrira de nouvelles possibilités pour la réalisation de l'Accord de coopération, notamment à la lumière de la déclaration concernant la politique méditerranéenne de la Communauté élargie, adoptée par le Conseil des Communautés fin mars 1985. Selon cette déclaration, la Communauté recherchera des solutions mutuellement satisfaisantes en ce qui concerne les préoccupations exprimées par la Yougoslavie, comme par les autres partenaires méditerranéens, quant aux conséquences éventuelles de l'élargissement sur ses exportations traditionnelles vers la Communauté. Le Conseil a reconnu l'importance de la renégociation des dispositions commerciales de l'Accord de coopération, renégociation qui devra intervenir, conformément à la décision du Conseil de coopération n° 1/84, dans le contexte plus large de l'adaptation dudit Accord suite à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ; cette renégociation devrait être entamée aussitôt que possible en raison des préoccupations exprimées par la délégation yougoslave, liées aux échéances prévues à l'Accord, notamment en ce qui concerne la nécessité d'examiner les problèmes urgents qui se posent pour l'exportation d'un certain nombre de produits yougoslaves vers la Communauté.

Il a rappelé la volonté de la Communauté, jusqu'à l'entrée en vigueur du Protocole d'adaptation pour tenir compte de l'élargissement, de faire preuve, dans la mesure du possible, de davantage de souplesse et de flexibilité dans la gestion des dispositions commerciales de l'Accord de coopération ainsi que du Protocole complémentaire relatif au commerce des produits textiles.

Il est convenu que, lors de la fixation du nouveau régime commercial de l'Accord, les deux parties entendent promouvoir les échanges entre elles en tenant compte de leurs niveaux de développement respectifs et de la nécessité d'assurer un meilleur équilibre dans leurs échanges commerciaux en vue d'améliorer les conditions d'accès des produits yougoslaves au marché de la Communauté.

Le Conseil a par ailleurs souligné l'importance de la négociation d'un deuxième Protocole financier, doté de moyens financiers adéquats, permettant la poursuite de la coopération financière de la Communauté avec la Yougoslavie en vue de contribuer au développement économique et social de la Yougoslavie et à la réalisation de projets d'intérêt commun ; il a souhaité à cet égard que les négociations puissent s'engager le plus rapidement possible.

6. Le Conseil de coopération a ensuite examiné la mise en œuvre de la coopération prévue au titre I de l'Accord de coopération. A ce sujet, il s'est félicité des résultats déjà atteints dans le cadre de la mise en œuvre des décisions n° 4/83 et n° 3/84 du Conseil de coopération. Il a en outre souligné la volonté des deux parties de poursuivre leurs efforts de coopération dans



l'intérêt mutuel et a adopté le projet de décision n° 1/85 comportant des orientations pour le développement de la coopération entre la Communauté et la Yougoslavie dans certains secteurs prioritaires.

7. Le Conseil de coopération a ensuite examiné la coopération dans le domaine social. A cet égard, le Conseil a constaté que, dans le cadre communautaire, les travaux pour la mise en œuvre de la procédure prévue aux articles 45 à 47 de l'Accord sont en cours et a souligné la nécessité de les mener à bien aussitôt que possible, afin de parvenir à des décisions du Conseil de coopération en cette matière. Il a, en outre, constaté que la délégation yougoslave a souligné la nécessité d'examiner et de régler d'autres questions relevant des domaines de la main-d'œuvre, questions qui font l'objet de l'article 44 de l'Accord, de l'échange de lettres relatif aux travailleurs migrants yougoslaves dans la Communauté et de la Déclaration de la Communauté concernant l'intégration des travailleurs migrants dans la vie active. Le Conseil a enfin pris acte du fait que l'élargissement de la Communauté ne devrait pas comporter des répercussions négatives pour les travailleurs migrants yougoslaves, compte tenu à la fois de la situation actuelle et des dispositions retenues dans les Traités d'adhésion des deux nouveaux Etats membres de la CEE. Il a constaté que la délégation yougoslave a souligné la nécessité, dans le cas contraire, d'entreprendre des actions communes dans l'esprit de l'Accord en faveur des citoyens yougoslaves qui travaillent et séjournent dans la Communauté.

Le Conseil de coopération a enfin examiné la coopération dans le domaine des transports. Le Conseil a pris note du fait que cette question a été traitée d'une façon approfondie lors du Comité de coopération et a pris acte de l'intérêt de la Yougoslavie de bénéficier d'un traitement plus favorable de ses demandes d'augmentation des contingents et des autorisations pour le transport routier des marchandises fixés sur le plan bilatéral en vue d'assurer la couverture des besoins accrus en matière de transport des marchandises à destination de la Yougoslavie et en provenance de ce pays. Il a pris acte également de l'intérêt commun d'améliorer l'ensemble des conditions concernant le trafic routier à travers la Yougoslavie, y inclus les infrastructures de transports, en raison notamment de la situation particulière de la Grèce par rapport aux autres Etats membres de la Communauté.

ACCORD DE COOPÉRATION COMMERCIALE ET ÉCONOMIQUE ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

Le 21 mai 1985, un Accord de coopération commerciale et économique a été signé à Bruxelles entre la République populaire de Chine et la Communauté européenne. Cet accord a été signé :

— pour la République populaire de Chine par M. Zheng Tuobin, Ministre des Relations économiques et commerciales avec l'Etranger,

et

— pour la Communauté européenne par M. Giulio Andreotti, Ministre des Affaires étrangères de l'Italie, Président en exercice du Conseil,

et

M. Willy de Clercq, Membre de la Commission chargé des Relations extérieures.

La cérémonie de signature s'est déroulée au siège du Conseil des Communautés en présence d'une délégation du Parlement européen, de représentants du Conseil et de la Commission des Communautés européennes ainsi que d'une importante délégation de la République populaire de Chine.

1. L'accord de coopération commerciale et économique entre la République populaire de Chine et la Communauté se substitue à l'accord commercial de 1978. Il constitue une manifestation concrète de la volonté des deux parties d'instaurer une phase nouvelle dans leurs relations commerciales et économiques en intensifiant et diversifiant, sur la base de l'égalité et des

avantages réciproques, leurs échanges commerciaux et en développant activement une coopération économique et technique répondant à leurs intérêts mutuels.

2. Il s'agit d'un accord-cadre de coopération de caractère évolutif, fixant des objectifs et des modalités d'action dans les domaines de la coopération économique et commerciale en particulier.

3. Parmi les principales dispositions de l'accord, il y a lieu de mentionner les suivantes :

a) *sur le plan commercial*, l'accord reprend les dispositions de l'accord commercial non préférentiel conclu en 1978 pour une période de cinq ans et reconduit depuis d'année en année,

b) *en matière de coopération économique*

i) l'accord prévoit que les deux parties, dans le cadre de leurs compétences respectives, développeront la coopération économique dans tous les domaines agréés d'un commun accord. Il cite à cet égard

- les secteurs industriel et minier
- le secteur agricole, y compris l'agro-industrie
- la science et la technologie
- l'énergie
- les transports et les communications
- la protection de l'environnement
- la coopération dans les pays tiers,

ii) l'accord prévoit d'encourager différentes formes de coopération industrielle et technique, comme par exemple la coproduction et les coentreprises, le transfert de technologie, les visites et l'organisation de séminaires, l'assistance technique, y compris celle visant à la formation du personnel, l'échange continu d'informations et de vues,

iii) l'accord contient en outre des dispositions visant à promouvoir les investissements et à améliorer le climat favorable aux investissements,

iv) la Communauté se déclare pour sa part prête, dans le cadre de son action d'aide au développement, dans la mesure de ses moyens et conformément à ses règles, à continuer ses actions en faveur du développement de la Chine. C'est ainsi que la Communauté entend poursuivre ses efforts par exemple dans les domaines de l'agriculture et de l'énergie sous forme notamment d'assistance technique, de transferts de technologie et d'activités de formation.

c) Comme dans l'accord de 1978, une Commission mixte est appelée à gérer le nouvel accord. Elle aura notamment pour tâche d'examiner les moyens et les nouvelles possibilités du développement et de la coopération économique et commerciale et de formuler des recommandations.

d) L'accord a une durée de cinq ans. Il sera renouvelable par tacite reconduction sur une base annuelle.

Il entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle les deux parties contractantes se sont notifiées l'accomplissement des procédures juridiques nécessaires à cet effet.

AGRUMES : DÉCLARATION DU CONSEIL (SESSION DES 18/19 JUIN 1985)

1. Le Conseil a été informé de ce que le gouvernement des Etats-Unis envisageait de prendre des mesures unilatérales pour restreindre les importations aux Etats-Unis de pâtes alimentaires en provenance de la Communauté, étant donné que, jusqu'à présent, on n'est pas parvenu à régler un litige qui oppose dans le cadre du GATT la Communauté et les Etats-Unis en ce qui concerne le régime d'importation de la Communauté relatif aux agrumes.

2. Cette situation inquiète le Conseil. Le recours par l'une des principales parties contractantes du GATT à des mesures unilatérales qui auraient pour résultat d'imposer des restrictions commerciales supplémentaires en violation des règles du GATT pourrait saper la confiance dans le système des échanges mul-

tilatéraux. Une telle action serait particulièrement intempestive à un moment où des efforts sont accomplis de part et d'autre de l'Atlantique en vue d'établir les conditions nécessaires pour engager une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales visant à renforcer les structures du GATT et à encourager une libération des échanges mondiaux. De telles actions sont également de nature à saper la crédibilité des déclarations en matière de politique commerciales adoptées lors de sessions ministérielles de l'OCDE et de plusieurs sommets économiques occidentaux. Elles ne pourraient qu'accentuer les tensions dans les rapports commerciaux bilatéraux entre la Communauté et les Etats-Unis.

3. Le Conseil rappelle que le litige dans le cadre du GATT qui est à l'origine des inquiétudes des Etats-Unis découle d'arrangements préférentiels conclus par la Communauté dans la zone méditerranéenne. Ces arrangements ne sont pas destinés à faciliter les exportations de la Communauté, ni à assurer à celle-ci d'autres avantages, mais uniquement à contribuer au développement des pays méditerranéens en question. Ces arrangements ont été conclus de longue date et sont parfaitement compatibles avec les règles du GATT ; ils ont fait l'objet d'un accord conclu dès 1973 avec le gouvernement des Etats-Unis (arrangement Casey-Soames) et sont comparables, quant à leur objectif politique et économique, à la US Caribbean Basin Initiative, dont la Communauté a soutenu de manière décisive l'an dernier l'approbation par les parties contractantes du GATT.

4. Dans ce contexte, le Conseil invite le gouvernement des Etats-Unis à réexaminer toute mesure unilatérale qu'il pourrait envisager de prendre par suite du litige sur les agrumes et à peser soigneusement les incidences que de telles mesures pourraient avoir sur ses rapports bilatéraux avec la Communauté et sur le système des échanges multilatéraux dans son ensemble. De tels problèmes ne devraient pas être résolus par des mesures unilatérales incompatibles avec les règles du GATT.

5. Le Conseil reste attaché à une solution à l'amiable et équitable de toutes les questions commerciales qui opposent la Communauté et les Etats-Unis, mais, si les Etats-Unis devaient recourir à une action unilatérale, la Communauté serait amenée à prendre des mesures de rétorsion.

DÉCLARATION DU CONSEIL SUR LES RELATIONS CEE-JAPON (SESSION DES 18/19 JUIN 1985)

Le Conseil s'est déclaré préoccupé de l'issue des discussions qui ont eu lieu récemment entre la Commission et les autorités japonaises et qui n'ont abouti, une fois de plus, qu'à des progrès très limités en ce qui concerne diverses demandes déjà anciennes présentées par la Communauté européenne en vue d'obtenir une ouverture du marché japonais.

Cette absence de réaction aux préoccupations de la Communauté doit être analysée dans le contexte des responsabilités que le Japon partage en premier lieu avec ses autres partenaires occidentaux en vue de préserver et de renforcer le système des échanges multilatéraux, dont le Japon a si largement tiré profit, mais auquel il n'a pas contribué jusqu'ici à la mesure de sa puissance économique et commerciale.

Le Conseil a rappelé la décision de la Communauté de suspendre les procédures GATT antérieurement engagées contre le Japon aussi longtemps que se poursuivraient les discussions bilatérales et que les autorités japonaises confirmeraient leur intention d'adopter des mesures d'ouverture du marché.

Le Japon toutefois persiste à ne pas s'aligner sur ses partenaires commerciaux pour ce qui est de la propension à importer des produits manufacturés. De plus, il accumule des excédents de plus en plus élevés de balance commerciale et de balance courante, qui vont probablement encore s'amplifier dans un avenir prévisible. Par conséquent, le système des échanges multilatéraux est soumis à des contraintes de plus en plus fortes et les pressions protectionnistes s'amplifient.

En conséquence, la Communauté demande au gouvernement japonais de donner effet rapidement et concrètement aux

différentes déclarations de politique commerciale qu'il a faites récemment, notamment à celle du 9 avril 1985. Le programme d'action triennal, actuellement en cours d'élaboration à Tokyo, ne sera crédible que s'il comporte un engagement facilement vérifiable de la part du Japon d'augmenter sensiblement et d'une manière continue ses importations de produits manufacturés et de produits agricoles transformés. Une importance similaire est attachée à la libéralisation des marchés financiers japonais qui est proposée et à l'internationalisation du yen.

Le Conseil invite la Commission à réaliser une étude d'ensemble sur les relations entre la Communauté et le Japon, assortie de recommandations appropriées sur les actions à entreprendre. Cette étude constituerait la base des discussions qui auront lieu à l'automne de 1985 et des décisions qui s'ensuivront.

LA FAMINE EN AFRIQUE

Lors de sa session du 23 mai 1985, le Conseil a consacré l'essentiel de ses délibérations à la situation de famine qui règne toujours dans plusieurs pays d'Afrique.

Il a entendu un rapport du Vice-Président Natali sur la mise en œuvre du plan arrêté par le Conseil Européen de Dublin en décembre 1984. A l'issue d'un examen approfondi, il a adopté les conclusions suivantes qui guideront la Communauté dans la poursuite de son action :

Le Conseil,

conscient de la très grave situation de famine persistant en Afrique et affectant des millions d'être humains,

1. Actions d'urgence

— constate l'important effort exceptionnel de la Communauté et des Etats membres accompli à la suite des délibérations du Conseil Européen de Dublin pour faire face à cette situation ; il félicite la Commission pour l'action qu'elle a menée et lui apporte tout son appui pour la poursuite de celle-ci,

— constate, sur la base des données disponibles, qui doivent être constamment tenues à jour à la lumière des informations provenant de toutes les sources appropriées, que les engagements pris par la Communauté internationale ont atteint ou même dépassé le montant des besoins globaux actuellement estimés en matière alimentaire pour la période allant de la récolte 1984 à la récolte 1985,

— relève ainsi qu'environ 40 % de l'aide d'urgence décidée à Dublin pour les pays les plus affectés est déjà parvenue aux destinataires sur le terrain et que 25 % est par ailleurs en cours de route,

— estime toutefois qu'il convient de veiller à ce que la mobilisation et l'acheminement vers l'Afrique des aides qui ont été annoncées se fasse de façon coordonnée et synchronisée, de manière à ce que l'aide parvienne aux destinataires dans les meilleures conditions,

— constate, dans ce contexte, que la procédure de mobilisation des aides a pu être accélérée, mais estime qu'il est souhaitable de faire de nouveaux progrès et note qu'un groupe de travail a été constitué au sein de la Commission à cet effet,

— observe que la situation est moins satisfaisante en ce qui concerne la distribution des aides au niveau des différents pays bénéficiaires et considère que des efforts, plus particulièrement en matière de débarquement et de transport à l'intérieur de ces pays, doivent être faits de la part des donateurs pour rendre possible la distribution en temps utile, d'autant plus que la proximité de la saison des pluies fait craindre de graves difficultés,

— insiste auprès des gouvernements des pays assistés pour que ceux-ci mettent tout en œuvre pour que l'aide alimentaire et l'aide d'urgence puissent être acheminées dans l'ensemble des régions affectées et bénéficient à la totalité de la population concernée,

— relève que la coordination entre la Commission et les Etats membres d'une part et avec les autres donateurs d'autre



part, se déroule d'une manière efficace et note qu'une nouvelle réunion de coordination Commission-Etats membres aura lieu prochainement,

— rappelle les conclusions auxquelles il est parvenu lors de sa session du 6 novembre 1984 en adoptant un plan de lutte contre les effets d'une sécheresse exceptionnelle au Sahel comportant des mesures pratiques en matière de détection des situations critiques, d'évaluation des besoins, de programmation, de décision et de mise en œuvre de l'aide,

— considère qu'il faut encore développer ultérieurement les procédures et mécanismes de *détection précoce* pour éviter d'être à l'avenir surpris par des phénomènes comparables,

— note qu'un effort important est encore requis en matière d'aide non alimentaire, particulièrement dans le secteur de la santé où la situation s'est notablement aggravée en même temps que s'aggravait la malnutrition.

II. Actions à moyen et long terme

a)

— rappelle que la Communauté s'est engagée à appuyer les efforts propres des Etats concernés dans le domaine du *développement rural*, de la sécurité alimentaire des populations, du rétablissement et du renforcement du potentiel agricole,

— observe que cet engagement s'est concrétisé, au cours des dernières années, dans le cadre de la lutte contre la faim dans le monde, par des actions coordonnées de soutien aux stratégies et politiques alimentaires de plusieurs pays et par des actions thématiques en matière notamment de lutte contre la désertification et souligne que la troisième Convention ACP-CEE de Lomé prévoit désormais divers instruments permettant d'intensifier et de systématiser l'appui aux efforts des Etats ACP.

b)

— note que, dans ce contexte, *l'aide alimentaire* de la Communauté, de même que dans toute la mesure du possible, *l'aide d'urgence*, s'insèrent de plus en plus dans les stratégies et aux politiques alimentaires des pays bénéficiaires, et donc dans leurs politiques de développement.

c)

— souligne avec inquiétude que la *sécheresse* et *l'avancée du désert*, dans certains Etats d'Afrique, inhibent tout effort de développement et en particulier l'objectif prioritaire d'autosuffisance et de sécurité alimentaires, et remarque que la destruction progressive de la forêt tropicale dans d'autres régions est également préoccupante,

— relève le lien existant entre la situation démographique et l'équilibre écologique des régions concernées,

— prend note des travaux poursuivis par les experts sur l'aspect fondamental du reboisement,

— souhaite vivement que l'emploi des moyens disponibles au titre, notamment de la nouvelle Convention de Lomé, soit programmé au plan national et régional, de manière à assurer — compte tenu de l'aide provenant également des Etats membres et d'autres sources — la masse critique indispensable pour une approche efficace dans la lutte contre la faim en Afrique.

**

Le Conseil constate que la réussite dépend de la poursuite des efforts pendant une période de temps encore longue, et convient de maintenir à son ordre du jour la question sous tous ses aspects.

PROTECTION SOCIALE DES VOLONTAIRES POUR LE DÉVELOPPEMENT

Le Conseil a arrêté, lors de sa session du 13 juin 1984, la recommandation concernant la *protection sociale des volontaires pour le développement*. Cette recommandation prévoit notamment comme l'un des objectifs de la politique sociale des Etats

membres la mise en place d'une protection sociale en faveur des volontaires pour le développement ou l'élimination des lacunes existant dans ce domaine.

Les « volontaires pour le développement » sont considérés comme des personnes qui sont envoyées, le cas échéant conformément à la législation nationale, dans les pays en développement par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales agréées, qu'elles soient ou non subventionnées par l'Etat, à des conditions de rémunération proches des conditions locales, en vue d'apporter une contribution positive au développement physique, économique et social de ces pays, et sont considérées comme « membres de leur famille » les personnes ainsi définies par les législations et pratiques nationales.

En outre, la recommandation prévoit que les Etats membres prennent à cet effet les mesures nécessaires en vue de réaliser la protection sociale des volontaires ainsi que des membres de leur famille en s'inspirant des principes suivants :

1. les volontaires pour le développement et les membres de leur famille devraient bénéficier d'un niveau de protection sociale analogue à celui qui existe dans le pays d'envoi pour les personnes exerçant une activité comparable dans ce pays.

Cette protection s'étend à la période de préparation passée sous contrat par l'intéressé dans le pays d'envoi.

Cette protection devrait porter sur les prestations durant le service dans un pays en développement et sur l'acquisition et le maintien des droits sociaux pendant ce service en vue de garantir la protection sociale après le retour.

2. La protection devrait concerner les éventualités suivantes :

a) la maladie ;

b) la maternité ;

c) l'invalidité ;

d) la vieillesse ;

e) le décès ;

f) les accidents du travail et les maladies professionnelles reconnues par l'Etat membre concerné ;

g) le chômage survenu après le retour ;

h) les charges familiales supportées sur le territoire de la Communauté.

En cas d'exportation, les législations nationales peuvent limiter les prestations ou en adapter le montant.

MANIFESTATIONS DE LA PRODUCTION AUDIOVISUELLE EUROPÉENNE DANS LES PAYS TIERS

Suite à la décision prise le 22 novembre 1984 par les Ministres responsables des Affaires culturelles de renforcer la coopération culturelle dans les pays tiers, notamment en fournissant du matériel audiovisuel en vue de semaines du film européen, la résolution ci-après a été adoptée lors de la session du 28 mai 1985 des Ministres responsables des Affaires culturelles réunis au sein du Conseil :

« Les Ministres responsables des affaires culturelles considèrent que les manifestations de la production audiovisuelle européenne dans les pays tiers peuvent avoir non seulement une finalité culturelle mais également un intérêt économique et commercial.

La promotion de cette production audiovisuelle européenne peut être réalisée par le biais de l'organisation de manifestations et de festivals appropriés, ainsi que par l'obtention d'une place appropriée dans les festivals cinématographiques et télévisuels internationaux existants.

Ils soulignent le rôle important à jouer dans ce contexte par les organisations du milieu professionnel, aux niveaux national et européen.

Dans les efforts pour assurer cette présence européenne dans les pays tiers, chaque Etat membre restera libre de décider de participer ou non à des manifestations particulières, et

les films de pays européens pourront évidemment continuer à participer dans les festivals internationaux en dehors de toute participation conjointe européenne au même festival.

D'autres pays européens pourraient être invités à prendre part à cette entreprise.

Les Ministres conviennent :

1. de stimuler les organisations publiques et privées des Etats membres à organiser des festivals à caractère culturel et commercial de films et de programmes télévisuels européens dans les pays tiers, assurant la participation de leur propre production dans toute la mesure du possible et facilitant la présence des films des Etats membres dont l'industrie est moins développée ;

2. d'inviter les institutions nationales qui ont des projets de promotion de leur production nationale dans les pays tiers à les ouvrir à la participation d'autres Etats membres ;

3. de susciter la création de sections consacrées aux films européens dans le cadre de festivals internationaux de films dans les pays tiers. La Présidence, après consultation avec ses partenaires, soit directement, soit par l'intermédiaire de sa représentation sur place dans le pays tiers concerné, interviendrait, en cas de réaction favorable des partenaires, auprès du Comité d'organisation du festival international, en vue de constituer cette section. Les productions audiovisuelles des Etats membres seraient sélectionnées à l'avance, sur indication des associations professionnelles de leurs industries audiovisuelles ».

ÉTUDE COMPARATIVE DU RAPPORT EFFICACITÉ/COÛT DES DIFFÉRENTS PRODUITS MIS À LA DISPOSITION DE LA COMMUNAUTÉ AU TITRE DES ACTIONS D'AIDE ALIMENTAIRE

Pour permettre au Conseil de mieux apprécier l'efficacité des différents produits utilisés au titre de l'aide alimentaire, la Commission lui a présenté une importante étude comparative sur le rapport entre l'efficacité et le coût des différents produits mis à disposition par la Communauté au titre des actions d'aide alimentaire.

Sur base de cette étude, le Conseil, lors de sa session du 23 mai 1985, a adopté les premières conclusions ci-après :

Le Conseil Développement avait demandé une appréciation de « l'utilité, du coût, des difficultés spécifiques » des produits distribués dans le cadre des aides alimentaires de la Communauté, en vue de poursuivre le processus visant à mieux intégrer ces aides dans la politique de développement.

L'étude que la Commission a présentée à cette fin se situe dans la ligne de la résolution du Conseil (Développement) du 15 novembre 1983 sur l'aide alimentaire au service du Développement. Très approfondie sur certains aspects, elle permet de dégager des conclusions susceptibles de contribuer à définir la gamme de produits communautaires en fonction de leurs caractéristiques. Un des éléments de caractère général issu de la discussion est la notion de « coût économique », qui vient compléter les autres éléments d'évaluation des produits sous l'angle de l'aide alimentaire.

Il apparaît par ailleurs nécessaire d'indiquer que ces conclusions qui ne couvrent pas tous les aspects du sujet ne visent pas à établir une hiérarchie rigide entre produits destinés à l'aide, mais seulement à attirer l'attention sur les particularités (avantages ou inconvénients) que l'examen a permis de déceler. En effet, l'utilité des produits peut être mesurée en termes d'apport nutritionnel direct pour les pays bénéficiaires mais aussi, d'une manière indirecte, comme instrument de coopération en raison de ses effets financiers. De même, les coûts peuvent être mesurés en termes de dépenses brutes, ou bien en termes de coût d'opportunité, pour tenir compte de la disponibilité physique des produits en question et des usages alternatifs qu'il serait nécessaire de prévoir éventuellement. Enfin, parmi

les difficultés spécifiques agissant d'une manière différenciée sur les produits, il a été reconfirmé que la plus sérieuse reste la prise en compte des habitudes alimentaires des populations ainsi que l'effet néfaste que pourraient avoir des aides massives et prolongées si elles n'étaient pas accompagnées de mesures destinées à les insérer dans les politiques de développement locales.

L'application de ces critères n'a pas permis de déceler un écart systématique important entre les différents produits examinés, exception faite du butteroil (lorsqu'il est utilisé pour la cuisson) qui, sous l'angle du rapport coût/efficacité apparaît devancé par l'ensemble des autres produits.

II

Produits céréaliers

Ces produits constituent une proportion croissante des aides communautaires (plus d'un tiers des dépenses budgétaires du chapitre 92 en 1984), qui est confirmée par l'importance de leur apport nutritionnel : 80 % environ des calories, plus de 70 % des protéines et un tiers des matières grasses (lipides) fournies par la Communauté aux PVD l'ont été sous la forme de céréales.

A l'intérieur de cette catégorie, il a été constaté que, compte tenu des éléments nutritifs, les prix des différentes céréales fournies par la Communauté étaient comparables ; mais il a été relevé qu'une appréciation plus approfondie présupposait une comparaison avec des céréales qui sont plus spécifiques des PVD (sorgho, mil, maïs, etc.). Le coût de l'aide en céréales pour la Communauté a été situé, en termes économiques exprimant l'utilité pour les destinataires et compte tenu de la situation productrice de la CEE, dans les mêmes chiffres. Ceci conduit à une appréciation favorable du rapport efficacité/coût, qui est renforcée si on introduit dans l'analyse une considération sur la valeur nutritive par ECU dépensé.

Lait écrémé en poudre

L'utilité de ce produit, qui représente en 1984 environ 1/4 des dépenses communautaires du chapitre 92 en termes de produits destinés à l'aide, est apparue, dans la mesure où elle correspond aux habitudes alimentaires de certains PVD, liée essentiellement à la demande que ceux-ci en font. Il a été cependant mis en relief que son affectation à l'aide alimentaire impose la double contrainte d'une garantie d'utilisation correcte d'un point de vue sanitaire (précautions d'hygiène et danger d'intolérance au lactose) ainsi que, tout comme dans le cas d'autres produits, du point de vue de l'éventuelle création de nouvelles dépendances alimentaires pour un produit qui n'est pas toujours susceptible d'être remplacé, dans un moyen terme, par des productions locales suffisantes.

En termes d'apport nutritionnel, le lait écrémé en poudre reste un facteur important pour l'accès des PVD à une source de protéines. S'il est facile d'en définir le coût budgétaire, en revanche l'existence, d'une part, de disponibilités de ce produit dans la Communauté, le fait, d'autre part, que la Communauté est importatrice elle-même de certains produits protéiniques implique que son coût économique se situe à l'intérieur d'une fourchette dont les extrêmes sont assez écartés. Il en résulte que l'appréciation en termes d'efficacité/coût est conditionnée par ces éléments et par leur évolution. Les chiffres qui ont servi de base à l'étude indiquent cependant que ce rapport se situe autour de l'unité ou à des niveaux supérieurs.

Butteroil

L'utilité nutritionnelle du butteroil se rattache soit à la fourniture de matières grasses, soit à l'usage qui en est fait dans la reconstitution du lait en poudre. Dans l'optique de l'apport de graisses, le butteroil est traditionnellement le principal produit offert par la Communauté ; cependant, l'expérience de ces dernières années a introduit une comparaison avec les huiles végétales, au terme de laquelle il a été reconnu que le butteroil représente un moyen relativement moins efficace, compte tenu du coût. Cette constatation est confirmée par ailleurs par les données concernant le rapport coût/efficacité qui est moins fa-



vorable que pour les autres produits de la gamme. En revanche, dans l'utilisation laitière, le butteroil reste une composante nécessaire dans nombre de cas, et c'est à cette destination qu'il apparaît mieux justifié de faire référence à l'avenir.

Huiles végétales

Depuis quelques années seulement, la Communauté a entrepris de livrer des huiles végétales dans le cadre de ses programmes ; les justifications nutritionnelles sont les mêmes que pour le butteroil, avec en fait largement les mêmes coefficients nutritifs par unité de poids, mais avec certains avantages financiers. Il a été relevé toutefois que la Communauté a moins de disponibilités en matières grasses d'origine végétale que dans d'autres secteurs, et que cela rend difficile la comparaison avec les autres produits. Les huiles végétales présentent des attraits en termes de charge budgétaire, sans pouvoir se substituer en toute occasion au butteroil en termes de prix et de coût économique.

Sucre

L'apport nutritionnel important que ce produit peut fournir le rend apte notamment à l'utilisation en aides d'urgence, allié à son assimilation facile. Son coût économique correspondant à son prix mondial, le rapport coût/efficacité demeure dans des limites favorables.

Légumineuses

Ces produits présentent l'attrait d'un contenu nutritionnel élevé en protéines et en calories ; l'étendue de la gamme, et l'existence de marchés locaux plutôt que mondiaux pour la plupart de ces produits, ne facilite pas cependant la détermination des données économiques, mais confirme l'intérêt de ces produits particulièrement dans le contexte d'opérations triangulaires.

III

a) Il doit être observé qu'une appréciation plus complète devrait tenir compte du fait que l'analyse a été limitée aux principaux produits actuellement livrés et que ses conclusions dépendent en large mesure de données en constante évolution. D'ailleurs, sur certaines formes d'utilisation de ces produits (par exemple, tablettes de lait utilisées pour des actions d'urgence), des réflexions sont en cours. Le débat a cependant permis d'élaborer une méthodologie qui tient compte de multiples facteurs afférents aux opérations d'aide alimentaire, et il a mis en évidence l'intérêt de prendre en compte également certains autres aspects des opérations d'aide alimentaire (notamment utilisation des divers produits selon les bénéficiaires et/ou selon les populations concernées, conditions de livraison, coût du transport en fonction du produit ou de l'emballage, etc.).

b) D'autres facteurs, sur lesquels il est souhaitable de diriger des travaux futurs, devraient également être pris en compte, notamment en ce qui concerne :

— l'impact des aides sur l'économie des pays bénéficiaires (effet de substitution d'importations, apport financier, effet sur la production locale) ;

— les bénéfices pour les couches de la population qui en sont destinataires (en termes d'apport nutritif et de distribution de revenus).

Ces différents aspects devront être mieux approfondis par l'étude d'expériences spécifiques.

c) Au-delà d'une telle évaluation, il serait souhaitable de disposer d'éléments permettant de situer l'efficacité et le coût relatifs de l'aide alimentaire, sous ses différents aspects, par rapport aux autres formes d'aide de la Communauté aux pays en développement.

d) Enfin, le débat ayant permis d'établir un rapport entre coût économique et coût budgétaire des produits, il est souhaitable que, lors de la présentation de ses propositions budgétaires annuelles, la Commission fournisse en même temps des indications sur les coûts économiques respectifs.

RÉPERTOIRE DES ANNONCEURS

Droit Social : Les salaires, p. II couv. — Editions Techniques et Economiques : Revue de l'Energie, p. III couv. ; Revue d'Economie Industrielle, p. IV couv.

REVUE DE L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

LE GAZ NATUREL RESSOURCES ET PERSPECTIVES

Ch. BRECHT, La contribution du gaz naturel à l'approvisionnement mondial en énergie.

I. LE GAZ DANS LE MONDE

Si le gaz naturel m'était conté.

M. VALAIS, Le développement des ressources gazières.

C. DISTLER, Marché international du gaz et contraintes géopolitiques.

II. LES ACTEURS DE LA SCÈNE GAZIÈRE

L. STAROSSELSKY, L'extraction du gaz, branche en expansion rapide de l'économie soviétique.

A.H.P. GROTEUS, Le rôle des Pays-Bas sur le marché du gaz naturel en Europe occidentale.

M. K. FAID, Évolution de la politique algérienne en matière de commercialisation de gaz naturel.

M. HAMRA KROUHA, Natural Gas Production and Utilization.

G. H. LAWRENCE, Natural Gas : Key to US Growth.

Y. SHIBASAKI, Japanese Natural Gas Policy,

Dr. K. LIESEN, L'industrie du gaz allemande : situation actuelle et perspectives.

D. ROOKE, The Future for Gas in Britain.

L. MEANTI, Natural Gas Policy in Italy.

A. MÉALLIER et P. DREYER, La politique gazière de la France.

Ph. BOURCIER, Politique de mise en valeur du gaz naturel dans les pays en voie de développement.

P. COURT, Les dispositions relatives au gaz naturel dans les contrats de recherche et de production d'hydrocarbures.

Cl. E. BONNET, Le commerce international du gaz naturel.

III. LES TECHNIQUES

J. BATTEUX et G. BOURBONNEUX, Le complexe de traitement de gaz et de récupération du soufre d'Astrakhan.

Y. BORIE et B. RENARD, La production d'hydrocarbures en mer : des objectifs de plus en plus profonds pour Elf Aquitaine.

P. WATRIN, La distribution du gaz.

A. BALLOT, C. CAROUGE, J.-L. COLONNA, et J.-P. JOURDAN, Le transport à grande distance : gazoducs et méthaniers. Le stockage du gaz.

N.-Y. COJAN et P. LEBLANC, Les utilisations performantes du gaz naturel.

F. FERNIQUE NADAU des ISLETS, L'ingénierie des grands projets de gaz naturel : cas de Sofregaz.

J. RORET, Introduction.

J. JEHL, Les compresseurs de gaz naturel.

B. ROULET, Contribution des turbines à gaz Hispano-Suiza dans le domaine de la production et du transport du gaz naturel.

O. LETOURNEUR, Stockage et transport du GNL.

C. DURAND, Spie-Capag : de la production au terminal... de la pose de pipe-lines à l'usine clé en main.

D. AUBERT, Le chauffage collectif au gaz dans les HLM.

A. BLUM, J. HATON, J. GÉRARD, Utilisations performantes du gaz dans les industries mécaniques. Exemple de l'industrie automobile.

IV. LES « AUTRES GAZ »

M. POTTIER et M. PRZYDROZNY, La gazéification du charbon.

J. POTTIER, L'hydrogène du futur et l'industrie gazière.

G. DONAT, Gaz non conventionnel et gaz profond.

J.-P. LASNERET, Le biogaz.

P. ALBY, Conclusion.

REVUE D'ÉCONOMIE INDUSTRIELLE

numéro spécial

n° 31 - 1^{er} trimestre 1985

les restructurations de l'industrie française

Revue d'économie industrielle
Éditions Techniques et Économiques
3, rue Soufflot - 75005 PARIS
Tél.(1) 634 10 30 lignes groupées